

El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad

América Latina es una zona de paz: no sufre amenazas externas y el riesgo de que estallen conflictos entre países es mínimo. Pero enfrenta importantes amenazas internas relacionadas con el narcotráfico, el crimen transnacional y la persistencia de los problemas de desarrollo, las denominadas «nuevas amenazas», en el marco de Estados débiles, que muchas veces no ejercen un control efectivo sobre la totalidad del territorio nacional. Esto hace necesario establecer una diferenciación clara entre las funciones militares y las policiales, para evitar la desprofesionalización de las Fuerzas Armadas, cerrar posibles espacios de autonomía institucional y asegurar su subordinación al poder civil.

**FRANCISCO ROJAS
ARAVENA**

Las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe dejaron de estar en la primera plana de los medios de comunicación en cuestiones referidas a la estabilidad política o las amenazas a la democracia. En general, las informaciones sobre los militares varían de país en país, de subregión en subregión. El panorama es muy diverso. El denominador común más importante es que las Fuerzas Armadas, como producto de los errores del pasado y de los cambios en las tendencias globales y regionales y en la legislación hemisférica y nacional, hoy no son una amenaza para la democracia.

Esto no significa que no conserven una importante influencia y amplios grados de autonomía institucional y profesional. Pero sí implica cambiar el eje:

Francisco Rojas Aravena: doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht; ex-director de la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Actualmente es Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Palabras claves: democracia, nuevas amenazas, defensa, Fuerzas Armadas, América Latina.

hoy, el principal desafío para los regímenes democráticos y las políticas de defensa es la superposición de funciones entre las Fuerzas Armadas y la policía, en el contexto de una aún débil conducción civil.

En México, por ejemplo, se escuchan cada vez más noticias acerca de la participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico. En Centroamérica, y en particular en el triángulo del norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), se incrementa la demanda para involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas represivas ligadas al combate contra las maras y, en general, a la seguridad ciudadana. En el área andina, los militares participan en tareas del desarrollo. En Venezuela, esta misión se vincula directamente a la gestión política del gobierno. En Brasil se vive una situación similar a la de México, donde se ha involucrado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado en las principales ciudades. Solo en el Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile) las Fuerzas Armadas se orientan básicamente a las tareas de defensa. En estos países existe una clara delimitación entre las funciones policiales y militares. De hecho, Chile y Argentina, al igual que Perú, se encuentran desarrollando procesos de reforma en la legislación en materia de defensa y en los juicios vinculados a las violaciones de los derechos humanos.

América Latina es, desde la perspectiva de la defensa, una zona de paz. Sin embargo, aún no se ha constituido en un área de cooperación efectiva. Este es un paso esencial para lograr una mayor estabilidad y para proyectarla al sistema internacional. La cooperación y la coordinación de políticas son fundamentales para enfrentar los nuevos desafíos y vulnerabilidades en el ámbito de la defensa y la seguridad. No son resultados automáticos; demandan tiempo y prácticas específicas, como parte de un proceso progresivo, de carácter acumulativo y que avanzará en la medida en que se concrete la voluntad política de establecer, formalizar, impulsar y operacionalizar la articulación entre los Estados de la región.

■ Un escenario global dinámico

Las miradas sobre el escenario global, tanto desde las potencias como desde los países más pequeños, demandan más cooperación y más multilateralismo. Hay pocas certezas sobre el futuro. La principal es que la globalización es un hecho irreversible que impacta a todas las regiones del mundo, desde los pequeños municipios hasta las potencias más importantes. Lo que no es evidente es si el proceso globalizador tendrá el sello estadounidense o si tendrá una fuerte impronta occidental en el marco de reglas del juego establecidas de

manera multilateral. Otra de las pocas certezas es la creciente importancia de los países de Asia, particularmente China y la India, y la emergencia de una era en la cual la Cuenca del Pacífico posee mayor gravitación que nunca en cuestiones comerciales.

En este contexto, cuando se analizan y comparan las visiones de las principales potencias –la Unión Europea, Rusia, la India, China y Japón–, encontramos una serie de puntos comunes. Estos se expresan en la necesidad de un orden internacional más justo, la búsqueda de una forma de enfrentar la vulnerabilidad global producto del cambio climático y la creciente interdependencia económica y política. Para todo ello es necesaria una perspectiva de beneficio compartido. También se destaca el reconocimiento de que el mundo se caracteriza por la diversidad y que, a partir de esa diversidad, se deben construir acuerdos para mantener la estabilidad y la paz. Ningún Estado, por poderoso que sea, posee los recursos de poder para enfrentar por sí solo las amenazas globales. La cooperación constituye, por lo tanto, la herramienta fundamental para avanzar en el establecimiento de un sistema multilateral efectivo y mantener la seguridad internacional y la paz.

En este escenario, América Latina no posee una única voz. Ello le quita relevancia y capacidad de incidencia en los ámbitos en los que se definen las reglas, las normas y los acuerdos que buscan orientar la globalización. Al mismo tiempo, la región no es una amenaza para el sistema global dado su carácter de zona de paz y de área libre de armas nucleares. El gasto militar es de los más bajos del mundo. Las adquisiciones de equipamiento son reducidas y se limitan a las tecnologías tradicionales. Sus capacidades interoperativas son bajas. Adicionalmente, la región se caracteriza por no sufrir, en la actualidad, amenazas militares externas y el nivel de amenazas militares internas se encuentra en su punto más bajo. Esto hace que los temas de defensa posean un menor peso en la agenda gubernamental y prácticamente no aparezcan en la agenda de la opinión pública. Pero no implica que no tengan su importancia, como veremos a continuación.

■ El nuevo contexto político y económico regional

En los últimos años, se vienen manifestando una serie de tendencias regionales que es necesario señalar, algunas vinculadas al desarrollo histórico de nuestros países y otras ligadas a procesos más recientes. La primera es crucial. Tras años de golpes militares, la democracia ha pasado a ser, desde el fin

de la Guerra Fría, la norma prevalente en América Latina. Desde inicios de los 90 no se han producido golpes exitosos en ningún país latinoamericano, aunque sí se registraron casos de ingobernabilidad, en especial en el área andina. Sin gobiernos autoritarios, la región se caracteriza por contar con regímenes políticos abiertos y surgidos de elecciones transparentes. La democracia es la norma y el apoyo a ella se ha mantenido de manera constante a lo largo de la última década.

Desde inicios de los 90 no se han producido golpes exitosos en ningún país latinoamericano, aunque sí se registraron casos de ingobernabilidad, en especial en el área andina ■

América Latina es una de las regiones más inequitativas del mundo. Casi 40% de la población, 205 millones de personas, vive en la pobreza, y poco menos de la mitad se encuentra en la indigencia. Las políticas implementadas no han logrado resolver el problema. La conflictividad aumenta y el apoyo a la democracia, aunque mayoritario, se ha reducido. La gobernabilidad de los sistemas políticos es precaria. Entre 1992 y 2007, 11 presidentes no lograron finalizar sus mandatos constitucionales debido al descontento social. Sin embargo, en todos los casos quien asumió en reemplazo lo hizo respetando las normas constitucionales. Al mismo tiempo, los sistemas políticos son débiles y generan poca confianza. El nivel de confianza en las instituciones esenciales de la democracia es bajo y el apoyo a los partidos políticos es decreciente.

En el ámbito económico, la región ha tenido el mejor desempeño de los últimos 25 años. Desde hace cinco años, América Latina ha mostrado un crecimiento económico superior a 4% que, sin embargo, es desigual entre los países y dentro de cada uno de estos. Es que los modelos de desarrollo son diversos y existe un fuerte debate sobre cuál posibilitará superar los problemas actuales. América Latina y el Caribe no poseen una visión común y, por lo tanto, no han desarrollado una mirada y un sentido estratégico compartido que permita enfrentar los grandes desafíos de la globalización con mayores grados de coordinación y concertación de políticas.

■ Avances en la institucionalidad del sector defensa

Volvamos ahora al tema del control civil democrático sobre las Fuerzas Armadas y la situación de las políticas de defensa. En este aspecto, es posible señalar que en América Latina y el Caribe se han producido notables avances en la última década y media.

Un avance importante son las medidas de confianza mutua y de seguridad implementadas en los últimos años, principalmente de carácter bilateral entre países vecinos. También se han llevado a cabo actividades que permiten desarrollar la confianza multilateral, como los ejercicios combinados entre diversas Fuerzas Armadas y, en particular, las operaciones de mantenimiento de la paz, como el caso de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), integrada en un 60% por militares latinoamericanos.

Luego de los atentados del 11 de septiembre, la aparición del terrorismo de alcance global y la respuesta de carácter unilateral de Estados Unidos cerró muchas de las oportunidades que se habían abierto entre 1989 y 2001. El nuevo contexto de unilateralismo ha limitado las oportunidades. Sin embargo, también abrió espacios nuevos para la colaboración y cooperación entre los países latinoamericanos. En algunos casos, estos nuevos espacios permitieron construir respuestas conjuntas. La misión de paz en Haití, por ejemplo, demostró que la interoperatividad y la acción conjunta son posibles. También, aunque no sin dificultades, demostró la posibilidad de avanzar en la concertación y cooperación política a través de un esquema de 2 x 9, es decir, la conducción a cargo de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de los nueve países involucrados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Guatemala y Uruguay. Esta experiencia demostró las potencialidades de la cooperación militar bajo liderazgo civil y reforzó los lazos en materia de defensa.

La clave es la construcción de confianza. Los primeros mecanismos para lograr este objetivo tuvieron lugar a inicios de los 90 y se concretaron en 1995, en la Primera Conferencia Hemisférica sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad realizada en Chile. Las dos reuniones posteriores –en 1998 en El Salvador y en 2001 en Miami– posibilitaron el desarrollo de acciones efectivas y permitieron elaborar una lista de medidas que deberían fomentarse. A pesar de estos avances, el seguimiento efectivo y sistemático muestra grandes déficits, lo cual puede generar un menor nivel de actividad y transformar algunos mecanismos en una mera formalidad. La continuidad y la decisión de otorgarle densidad a las medidas de construcción de confianza son tareas pendientes.

La situación no es igual en todas las regiones. En el Cono Sur se han dado pasos extraordinarios en este campo, tanto en la relación entre Argentina y Brasil como entre Argentina y Chile. El trabajo del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (Comperseg) se manifiesta en el desarrollo



de iniciativas que son un ejemplo de medidas de construcción de confianza en la región, como la creación de una fuerza de paz combinada entre ambos países.

Los valores compartidos serán la base para avanzar en la colaboración. De igual forma, el trabajo académico es esencial para conceptualizar los diferentes problemas y situaciones y buscar las claves teóricas que permitan el diseño de soluciones. Uno de los avances más importantes en este campo fue la explicitación de las políticas de defensa por medio de la publicación de documentos de defensa o de «libros blancos». Desde 1997 se han publicado 22 libros de defensa. En algunos casos, como Chile, Ecuador, Guatemala, Argentina, El Salvador y Brasil, se han publicado en dos o más oportunidades.

Pero la mayor cooperación entre países en temas de defensa es solo uno de los avances registrados en la institucionalización del área y el control civil de los militares. Otro, sumamente importante, es la creación de Ministerios de Defensa en cuatro países: El Salvador en 1992, Honduras en 1996, Nicaragua en 1997 y Brasil en 1999. En México no existe aún el Ministerio de Defensa y en Nicaragua no se nombró a un responsable. En general, el número de ministros civiles de Defensa ha aumentado y hoy son pocos los países en los que los responsables de las instituciones de defensa son militares, tales como República Dominicana, El Salvador y Gua-

El número de ministros civiles de Defensa ha aumentado y hoy son pocos los países en los que los responsables de las instituciones de defensa son militares ■

temala. Además, en prácticamente todos los países se han producido reformas en la estructura orgánica de los ministerios, así como en otras áreas relacionadas con la formación militar. En muchos casos, también se llevan adelante procesos de modificación de la justicia militar.

En relación con el gasto militar, si bien predomina el criterio histórico de asignación –es decir, la repetición con leves ajustes del presupuesto del año anterior–, prácticamente no existen instancias de planificación, auditoría y control. La transparencia en este campo sigue siendo muy baja y solo unos pocos países hacen públicos sus presupuestos. Chile y Argentina acordaron, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), una metodología estandarizada para la comparación del gasto militar, como parte de un proceso de transparencia y de desarrollo de medidas de confianza. Ampliar esta metodología a otros países ha sido difícil. De hecho,

En relación con el gasto militar, si bien predomina el criterio histórico de asignación –es decir, la repetición con leves ajustes del presupuesto del año anterior–, prácticamente no existen instancias de planificación, auditoría y control. La transparencia en este campo sigue siendo muy baja y solo unos pocos países hacen públicos sus presupuestos. Chile y Argentina acordaron, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), una metodología estandarizada para la comparación del gasto militar, como parte de un proceso de transparencia y de desarrollo de medidas de confianza. Ampliar esta metodología a otros países ha sido difícil. De hecho,

pese a algunos esfuerzos, no se han logrado avances entre Chile y Perú. En Argentina, las reformas emprendidas por el gobierno de Néstor Kirchner incluyeron la creación de una subsecretaría responsable de la planificación, ejecución y evaluación del gasto en defensa, lo cual ha permitido efectuar reorientaciones de acuerdo con las directrices civiles de la defensa, particularmente en actividades conjuntas, además de generar ahorros de recursos.

Finalmente, junto con las medidas de construcción de confianza y la institucionalización del área de defensa, un aspecto particularmente importante para el ejercicio de la conducción civil es la actividad de los parlamentos. En América Latina y el Caribe, solo siete países cuentan con comités o comisiones parlamentarias de defensa y solo cuatro (Argentina, Brasil, Bolivia y Perú) tienen un *staff* legislativo permanente para abordar estos temas.

Del análisis de estos puntos se desprende la idea de que es necesario hacer un esfuerzo importante y continuado para mejorar las capacidades civiles para ejercer la conducción democrática y constitucional en el sector defensa. Sin un involucramiento de los partidos políticos será difícil que los parlamentos puedan cumplir un rol decisivo. Y sin recursos humanos calificados y profesionales, será difícil consolidar el liderazgo civil e implementar las políticas que el sector defensa demanda, de modo tal de contribuir a la consolidación de los regímenes democráticos en la región.

■ La percepción de amenazas y su incidencia en la gestión de defensa

La forma en que los Estados perciben las amenazas y las vulnerabilidades incide en la manera en que planifican, asignan recursos y desarrollan las políticas de seguridad y defensa. Esta percepción también condiciona cuáles son los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas.

Desde una perspectiva general, las Naciones Unidas han definido seis amenazas a la seguridad colectiva en el nuevo contexto global: las amenazas económicas y sociales; los conflictos entre Estados; los conflictos internos; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; la delincuencia organizada transnacional. Para enfrentarlas, las Naciones Unidas establecieron cinco criterios para que el empleo de la fuerza tenga legitimidad: que se asegure la gravedad de la amenaza; que el propósito del uso de la fuerza militar sea correcto; que sea el último recurso; que exista una proporcionalidad de los medios; que se formule un balance de las consecuencias.

En América Latina, la debilidad de los Estados y su creciente erosión por parte de actores no estatales ligados a ilícitos transnacionales afectan la seguridad en varias subregiones y generan incertidumbre e inestabilidad en el conjunto de la región. En cierta forma, lo que ha ocurrido es el tránsito del Estado como amenaza, por exceso de presencia, a una situación en la cual la inseguridad deriva de la ausencia de Estado. En efecto, en los 70 y 80, el Estado se había convertido en la mayor amenaza para su propia población. En aquellos años, el Estado de seguridad nacional estaba en todas partes, desde la educación hasta la política de defensa. Desde los 90, sin embargo, se registra una reducción permanente de las capacidades estatales en todos los ámbitos, incluido el de la defensa, lo cual generó un vacío que deja importantes áreas del territorio nacional y de su población desprotegidas y, en muchos casos, indefensas frente a la emergencia de las nuevas amenazas. La debilidad estatal se expresa cada vez más en la pérdida del monopolio de la fuerza. Esto, por supuesto, debilita el imperio de la ley. Todo ello en un marco en el cual el Estado es incapaz de asegurar a toda la población el acceso a los bienes públicos básicos.

Si analizamos las definiciones de amenaza formuladas en las distintas reuniones de ministros de Defensa, en los discursos y declaraciones de los cancilleres en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de los presidentes en Naciones Unidas, podemos afirmar que vivimos el momento de menor percepción de amenaza militar en la historia de la región. No se perciben amenazas militares externas ni tampoco la militarización de los conflictos y contenciosos internos. En este contexto, entre las principales amenazas percibidas ya no se encuentran las que pudieran hacer otros países, sino, en primer lugar, el narcotráfico,

Cuadro

Las cinco principales amenazas por subregión, 2006

Cono Sur	Países andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales	Tráfico de armas
Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales
Pobreza	Pobreza	Tráfico de personas	Crimen organizado

Fuente: elaboración propia sobre la base de los discursos de los ministros en la VII Conferencia Ministerial de Defensa, Managua, 2006.

seguido por el terrorismo. Estas dos amenazas aparecen como las prioritarias en todas las subregiones. Sin embargo, en relación con el terrorismo hay que señalar que, más que una amenaza efectivamente percibida, suele ser una declaración de los países de la región de cara a los requerimientos de EEUU.

El resto de las amenazas ocupa diferentes prioridades de acuerdo con la subregión, cada una de las cuales coloca en distinto orden la pobreza, el tráfico de armas, los desastres naturales y el crimen organizado (v. cuadro). Se trata, en todos los casos, de amenazas de carácter no militar.

■ El incremento de la violencia

Como ya señalamos, las preocupaciones tradicionales relacionadas con el ataque militar por parte de un país vecino se redujeron de manera drástica, en buena parte gracias al desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad, así como por la ampliación de los mecanismos de transparencia y judicialización de la resolución de los contenciosos. Por lo tanto, hoy la principal preocupación de los gobiernos latinoamericanos se centra en la emergencia de nuevos tipos de violencia.

La nueva violencia es resultado, sobre todo, del accionar de la criminalidad transnacional. El crimen organizado amenaza la estabilidad y, principalmente, la capacidad de gobernabilidad democrática. Las mafias internacionales pueden aprovechar más rápidamente que los gobiernos los avances en tecnología y comunicaciones. Han logrado una gran capacidad de coordinación mediante la articulación de redes ilegales. En muchos casos, su accionar supera las fronteras de un Estado. Es, por lo tanto, un tema transnacional, que requiere de la cooperación para poder enfrentarlo.

Las manifestaciones de violencia se producen, como ya señalamos, en un contexto de debilidad del Estado y, en algunos casos, de incapacidad de control efectivo sobre el territorio nacional. En la actualidad, la violencia adquiere un carácter esencialmente urbano. En todos los países –a excepción de Colombia, con un conflicto abierto desde hace más de medio siglo centrado principalmente en las zonas rurales–, la criminalidad se expresa en las ciudades, donde se produce la mayor cantidad de muertes.

La violencia está generando altos y crecientes costos para los países, estimados por el Banco Interamericano de Desarrollo en entre 2% y 15% del PIB. Sin embargo, de acuerdo con la misma estimación, el costo es aún más elevado en

La violencia está generando altos y crecientes costos para los países, estimados por el Banco Interamericano de Desarrollo en entre 2% y 15% del PIB ■

los dos países más importantes de la región: 10% del PIB en Brasil y 15% en México (Carrillo-Flórez).

Además de un alto costo económico, la violencia genera desconfianza y temor y alimenta la percepción de inseguridad. De acuerdo con el Latinobarómetro (2007), 63% de los ciudadanos de la región se siente cada día más inseguro y solo 9% dice sentirse más seguro. En este contexto, la demanda de seguridad –entendida como seguridad ciudadana– ocupa un lugar cada vez más relevante en la agenda política.

Este incremento de la violencia tiene explicaciones multicausales, de carácter dinámico, en muchas ocasiones con raíces culturales que se manifiestan en realidades locales específicas. De allí que los análisis concretos de cada caso sean esenciales para enfrentarla y mitigar sus efectos. Sin embargo, más allá de las diferencias, en general sus causas se vinculan a situaciones de exclusión, segregación y marginación, a la escasa movilidad social, la falta de esperanzas, el fácil acceso a armas livianas y la persistencia de ciertas prácticas culturales y tradiciones sociales, entre otros factores. Estudios globales indican que una mayor desigualdad genera una mayor polarización y más violencia social, medida en el número de homicidios y en los índices de robos. En muchos países de la región, la respuesta de las elites a estos problemas es involucrar a las Fuerzas Armadas.

■ La superposición de las funciones policiales y militares

El principal desafío de las elites democráticas es evitar que las Fuerzas Armadas se involucren en la seguridad ciudadana. La superposición de funciones genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática.

En una democracia, es esencial que quienes ostentan el monopolio de las armas tengan claramente definidas sus funciones y sus misiones. En el caso de las Fuerzas Armadas, estas son, básicamente, la protección de la soberanía del país, una tarea eminentemente de defensa que implica la no participación en la política interna. Sin embargo, si analizamos las misiones actuales de las Fuerzas Armadas en América Latina, es evidente que, cada vez más, están ejerciendo roles policiales en el ámbito de la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

Frente al incremento de la violencia y al número de asesinatos dolosos, ha surgido lo que se puede denominar «populismo judicial» o «populismo en seguridad», que se suele sintetizar bajo la etiqueta de «mano dura». Esta visión pregona la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana y el incremento de las penas para todo tipo de delitos.

En muchos países de la región no existe un sistema normativo y legal que diferencie claramente las funciones militares de las policiales, con lo cual se genera una superposición y una escasa diferenciación entre las tareas de defensa nacional y aquellas relacionadas con la seguridad pública y ciudadana. Son pocos los países en los que esta diferenciación está claramente establecida, como Argentina, Chile y Uruguay. Por ello, en cada vez más países existen áreas de intervención militar-policial conjunta, particularmente en cuestiones relacionadas con el narcotráfico y el orden público. En pocos casos el mando es ejercido por las autoridades civiles.

Pero la superposición de funciones no se produce solo en aquellas misiones vinculadas a la lucha contra el narcotráfico y la seguridad interna. También se verifica a la hora de atender los desastres naturales y las emergencias nacionales. En estos casos la superposición es inevitable, dado el despliegue territorial y la capacidad de llegar a zonas inaccesibles de las Fuerzas Armadas, que en general cuentan con capacidades logísticas desarrolladas. En la mayoría de los países de la región, ellas son las encargadas de abastecer las zonas alejadas, como el Amazonas en Brasil o las zonas aisladas del sur en Chile. Otro tanto se puede señalar en relación con las Fuerzas Armadas de Ecuador, Venezuela y Centroamérica. Lo crítico, en estos casos, es quién ejerce el mando. La falta de comisiones nacionales de emergencia fuertes y efectivas y la debilidad de los organismos civiles dedicados a estas tareas han hecho que las Fuerzas Armadas asuman este rol. Que, aunque muchas veces se plantea como transitorio, en la práctica posee un carácter recurrente.

La última tarea en la que se superponen funciones está relacionada con los temas de desarrollo, desde el control del tráfico aéreo hasta el impulso al turismo, pasando por la custodia de entidades bancarias y la gestión de fábricas de armamentos. En el área andina, este rol es valorado no solo por las elites políticas sino por la sociedad y constituye una fuente de prestigio para las Fuerzas Armadas. El problema, en los casos en que las Fuerzas Armadas asumen funciones vinculadas a la promoción del desarrollo, es que la superposición dificulta la construcción de organismos civiles competentes. Un ejemplo: la construcción de un Ministerio de Obras Públicas adecuado será difícil si

son los militares los que se ocupan de la construcción de carreteras; del mismo modo, la función del Ministerio de Educación podría debilitarse si son las Fuerzas Armadas las que se encargan de las tareas de alfabetización. Pero, además, la ejecución de tareas ligadas al desarrollo les permiten a las Fuerzas Armadas contar con recursos extrapresupuestarios sobre los cuales las autoridades civiles no poseen control, lo que genera importantes grados de autonomía institucional.

De las tres áreas en que se verifica una superposición de funciones, la más peligrosa es, sin dudas, la relacionada con el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento, la lógica, la doctrina y el equipamiento para enfrentar problemas de carácter policial. Esto genera graves violaciones a los derechos humanos y, en definitiva, militariza las alternativas de políticas públicas.

■ **Conclusión: algunos peligros que se deben evitar**

Las tareas de defensa deben focalizarse, profesionalizarse y adaptarse a las demandas del presente. Aunque América Latina vive el momento de menor amenaza militar en su historia, no está exenta de un conjunto de crecientes amenazas internas. Pero la necesidad de reforma es más amplia y no se limita a la modernización de los sistemas de defensa. Se requiere una reforma global del área de justicia y seguridad, que incluya los tribunales, las cárceles, la defensa, la policía y la inteligencia, además de la seguridad privada.

La cooperación y la colaboración en el desarrollo de acciones colectivas y asociativas contribuirán a generar mayor previsibilidad, pues es la falta de certezas la que impacta negativamente en las oportunidades de cooperación. La seguridad es un tema prioritario. Sin embargo, no todos los temas importantes de América Latina y el Caribe son de seguridad. Las tareas del desarrollo, por ejemplo, corresponden a esa área y no deberían militarizarse. También es necesario evitar las respuestas militarizadas a los conflictos sociales, para lo cual es necesario implementar políticas sociales y de prevención que eviten criminalizar a los pobres y a los jóvenes. En ese sentido, las políticas de «mano dura» han fracasado y han producido la desprofesionalización de las policías y una creciente intervención de las Fuerzas Armadas, que se han policializado y cambiado de carácter.

Un desafío importante para las elites democráticas y los partidos políticos es encontrar un equilibrio que permita aprovechar todos los resortes del Estado,

incluida la participación de las Fuerzas Armadas en tareas subsidiarias, para controlar la violencia y garantizar el imperio de la ley. Esto debe hacerse evitando generar renovados espacios de autonomía militar y sin otorgar un mayor peso al autogobierno policial, dos situaciones que han caracterizado las prácticas institucionales en este campo. Asumir la conducción civil democrática en políticas de defensa y de policía significa abordar los temas de formación sistemática en esta área, promover e incentivar el interés y el profesionalismo de los partidos políticos y constituir comisiones parlamentarias permanentes en estas materias.

La seguridad es un derecho, que debe ser ejercido cotidianamente y que posibilita el goce de otros derechos. Es, por lo tanto, un derecho fundante. Para poder usufructuarlo, es esencial contar con instituciones que lo garanticen. La confusión de roles debilita aún más las capacidades del Estado, erosiona su legitimidad y desprofesionaliza la débil institucionalidad construida en los últimos años, especialmente en el área de defensa. Por eso es necesario mejorar las capacidades de conducción democrática en estos temas y formar nuevos cuadros civiles. Solo así será posible enfrentar los peligros y las vulnerabilidades actuales con mayor profesionalidad, con más legitimidad y bajo un Estado de derecho fuerte, en el marco de una institucionalidad democrática realmente consolidada. ☐

Bibliografía

- Carrillo-Flórez, Fernando: «Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso» en *Pensamiento Iberoamericano* N^o 0, 2007/1, pp. 178-196, disponible en <www.pensamientoiberoamericano.org>.
- Flacso-Chile: *Reporte del Sector de Seguridad en América Latina y el Caribe*, 2007, <www.flacso.cl>.
- Flacso-Secretaría General: *II Informe Secretario General. El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, 2006, <www.flacso.org>.
- Flacso-Secretaría General: *III Informe Secretario General. La integración regional: un proyecto político estratégico*, 2007, <www.flacso.org>.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.): *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*, Zed Books, Londres, 2004.
- Kruijt, Dirk: «América Latina: Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores», papel de trabajo 04/06, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), 2006.
- Latinobarómetro 2007, <www.latinobarometro.org>.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, 2007, <<http://atlas.resdal.org>>.
- Tickner, Arlene B.: «Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity» en *Working Paper Series*, International Peace Academy, 2007, <www.ipacademy.org>.

Militares y democracia en el nuevo siglo

Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente

Tras una historia marcada por golpes y dictaduras, América Latina ha logrado una subordinación bastante efectiva de los militares al poder civil. Esto ha sido posible en buena medida por el creciente rechazo regional a los gobiernos autoritarios, pero no implica que las Fuerzas Armadas se hayan retirado definitivamente a los cuarteles: en los últimos años, los crecientes problemas de seguridad pública y desarrollo han hecho que cada vez más gobiernos recurran a los militares para la lucha contra el narcotráfico, el control de la delincuencia o la asistencia en programas sociales. Lo sorprendente es que, a pesar de ello, la subordinación de los militares al poder civil no se encuentra en peligro, al menos en el corto plazo.

DAVID PION-BERLIN

A comienzos del siglo XXI, las relaciones cívico-militares en América Latina son más estables y las Fuerzas Armadas, políticamente más débiles que en ningún otro momento de la historia. En la mayoría de los países de la región, los ejércitos han perdido tamaño, recursos, influencia e importancia. Ya no pueden blandir la amenaza del golpe de Estado como en el pasado, pues los costos profesionales y políticos que generaría el derrocamiento de un gobierno constitucional son más altos que nunca.

David Pion-Berlin: profesor de Ciencia Política en la Universidad de California, Riverside. Se ha especializado en temas de Argentina, sobre todo en las relaciones entre civiles y militares, políticas de seguridad y derechos humanos. Es coeditor (con Edward Epstein) de *Broken Promises? The Argentine Crisis and Argentine Democracy* (Lexington Books, Lanham, 2006).

Palabras claves: democracia, relaciones cívico-militares, política de defensa, América Latina.

Nota: traducción de Silvina Cucchi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

Sin arriesgarse, es posible plantear dos generalizaciones sobre la situación de los militares latinoamericanos hoy. Por un lado, tienden menos a intentar derrocar gobiernos y más a conservar cierta influencia en los regímenes democráticos. Y, por otro lado, tienen menos capacidad e interés en enfrentarse a los civiles en relación con la política nacional, y más preocupación por proteger su bienestar institucional. Los militares de hoy están aprendiendo a vivir bajo las reglas de los sistemas democráticos.

Un indicio interesante de la declinación de la influencia militar es la sucesión de crisis presidenciales de los últimos años. En varios países latinoamericanos, los presidentes se han enfrentado con el Poder Legislativo y el Judicial por cuestiones de legislación, *accountability* y mecanismos de control y equilibrio de poderes. En muchos casos, el resultado ha sido la parálisis y el fracaso de los gobiernos. En el pasado, las crisis de este tipo se habrían resuelto a través de la intervención militar y la instalación de un régimen autoritario, pero ya no. Si bien algunos presidentes han sido removidos de su cargo antes de completar su mandato, los responsables no han sido generales sino legisladores, manifestantes o la fuerza misma de los acontecimientos. En todos los casos, el *régimen* democrático sobrevivió, pero los militares fueron incapaces de «salvar» al *gobierno*.

Algunos ejemplos. Luego de su fracaso económico, Raúl Alfonsín tuvo que renunciar a la Presidencia argentina cinco meses antes del fin de su mandato, en 1989. En 2001, también en Argentina, Fernando de la Rúa tuvo que huir de la Casa de Gobierno mientras manifestantes furiosos irrumpían en la Plaza de Mayo reclamando su renuncia. En ambas ocasiones, los militares permanecieron en los cuarteles. Del mismo modo, los militares brasileños no intervinieron cuando en 1992 el Congreso llevó adelante el *impeachment* contra Fernando Collor de Melo por corrupción. De hecho, los militares latinoamericanos no impidieron el juicio político de ningún presidente en los últimos 15 años. En Perú, no pudieron salvar a Alberto Fujimori de su vergonzosa caída en 2000, en Bolivia no lograron rescatar de la ruina a Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 ni a Carlos Mesa en 2005. De hecho, desde comienzos del nuevo siglo, los militares no han evitado la destitución de un solo presidente removido de su cargo como resultado de rebeliones civiles.

La tendencia combina crisis presidenciales con la supervivencia de los regímenes democráticos en un marco de progresiva desmilitarización de los conflictos políticos. En una investigación sobre los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo en América Latina, Aníbal Pérez-Liñán determinó que en 1977,

antes de que comenzara la «tercera ola» democrática, 73% de las crisis presidenciales resultaban en rupturas del régimen, habitualmente debido a la acción de los militares. Desde 1977, en cambio, solo 13% de las crisis terminaron con una interrupción de la democracia¹. Esto, indudablemente, es una buena noticia. Los militares ya no son los árbitros del poder político, ya no pueden por sí solos inclinar la balanza entre poderes antagónicos o fuerzas políticas en competencia, ni desean hacerlo.

Estas cuestiones se han desmilitarizado, pero no ha sucedido lo mismo con otras. Los gobiernos democráticos buscan la ayuda de los militares para resolver problemas de seguridad y desarrollo. En el primer caso, se los convoca cuando se presenta alguna amenaza armada de gran magnitud, como las guerrillas en Colombia, o cuando el riesgo no es tan grande pero basta para desbordar la capacidad de la policía. Los gobiernos recurren a los militares para que lideren o los asistan en la lucha contra la guerrilla, el tráfico de drogas, el crimen y el terrorismo. Desde este punto de vista, la idea es que la negativa a permitir la participación militar en cuestiones de seguridad interna bien podría colocar a la nación en una posición de riesgo considerable.

También se convoca a los militares para resolver problemas de desarrollo. Aquellos gobiernos que no cuentan con organismos civiles entrenados y financiados para asistir a las poblaciones carenciadas apelan a menudo a las Fuerzas Armadas, que participan en toda clase de acciones, desde proyectos comunitarios de largo plazo hasta campañas de auxilio en emergencias. La idea, en este caso, es que la renuencia a aprovechar la asistencia militar podría poner en peligro a poblaciones necesitadas, lo que a su vez perjudicaría políticamente a los gobiernos.

Dado que los gobiernos democráticos todavía dependen de los militares para llevar adelante operaciones de seguridad y desarrollo, hay razones para preocuparse. Si algo nos ha enseñado la historia es que los militares fueron capaces de arrancar concesiones políticas a los gobiernos que necesitaban su ayuda. Los militares obtuvieron nuevos derechos a partir de su amplia participación en la asistencia a la nación y demandaron –o esperaron a cambio– mayores recompensas o un mayor poder de decisión. Los gobiernos que otorgaron esas concesiones con demasiada facilidad socavaron su propio poder.

1. Aníbal Pérez-Liñán: *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 62.

¿Es esa la situación actual? ¿Qué tan bien han enfrentado los civiles el desafío de controlar a las Fuerzas Armadas a pesar de seguir dependiendo de ellas en tareas de seguridad y desarrollo? ¿Pueden controlar los asuntos militares y de defensa, o les han cedido demasiado poder a los uniformados? Este artículo evaluará estas cuestiones a través de la observación de un conjunto de circunstancias curiosas y a veces paradójicas. La historia tiene mucho para enseñarnos, pero la política nos sorprende. A menudo hay giros y vueltas inesperadas. Esto es justamente lo que sucede en el caso de la relación cívico-militar. A continuación, cuatro variaciones de lo inesperado y una conclusión sorprendente.

■ 1. Las organizaciones regionales elevan los costos de los golpes militares, pero las debilidades de los gobiernos incrementan los costos de la no intervención militar

La era de los golpes militares puede haber concluido, pero no ha terminado la era de la intervención militar. Los militares latinoamericanos se han involucrado en numerosas funciones, pero lo han hecho a pedido, y no en contra, de los funcionarios elegidos democráticamente, y con mucha frecuencia. Se siguen produciendo intervenciones militares, esta vez autorizadas por el poder político, para enfrentar una cantidad de problemas internos de índole social, económica y física, al tiempo que la amenaza de golpe militar se ha disipado.

La comunidad latinoamericana defiende la democracia con mayor decisión que nunca, y su maquinaria institucional y legal está mejor preparada para reaccionar de manera contundente y oportuna ante el riesgo de una ruptura de la legalidad democrática. Los organismos regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), y subregionales, como el Mercosur, e incluso el gobierno de Estados Unidos, han elevado el costo del derrocamiento de gobiernos democráticos².

La era de los golpes militares puede haber concluido, pero no ha terminado la era de la intervención militar. Los militares latinoamericanos se han involucrado en numerosas funciones, pero lo han hecho a pedido, y no en contra, de los funcionarios elegidos democráticamente ■

2. David Pion-Berlin: «A New Civil-Military Pragmatism in Latin America» en *Security and Defense Studies Review* vol. 4 N° 1, primavera de 2004, en <www.ndu.edu/chds/journal/index.htm>.

En este contexto, los militares latinoamericanos han tenido que pensarlo dos veces antes de decidir tomar por la fuerza el poder, a sabiendas de que si lo hacen la comunidad regional responderá rápida y contundentemente, y que se producirán sanciones diplomáticas y económicas que podrían causar mucho daño. El comercio, la inversión y las relaciones financieras futuras con el resto de la región, y especialmente con EEUU y otras democracias desarrolladas, correrán serios riesgos si un gobierno no democrático toma el mando. Esta respuesta regional ante amenazas a la democracia ha sido tan eficaz que ha disuadido a los golpistas. En los pocos casos en que se llevaron a cabo golpes de Estado, las juntas duraron menos de 48 horas, tras sucumbir a las enormes presiones internas y externas, conformando lo que yo llamo «golpes efímeros»³. Sin embargo, aunque la mayor fortaleza de las instituciones regionales y subregionales ha sido una barrera para los golpes militares, la creciente debilidad institucional y los fracasos de gestión de los gobiernos democráticos han funcionado como una invitación a otras formas menores de intervención militar.

Las democracias latinoamericanas han sobrevivido por más tiempo que nunca justamente porque la región hoy cuida de ellas. Pero eso significa que ciertos problemas que antes se resolvían mediante un cambio de régimen ahora son heredados por gobiernos democráticos que se encuentran bajo una presión creciente. Las demandas sociales por mayores ingresos, trabajo, justicia, asistencia médica y seguridad individual y colectiva han aumentado como nunca, pero la capacidad de los gobiernos para responder a ellas no ha mejorado. La brecha entre las necesidades y las soluciones se ha ensanchado en un contexto de crisis económica y social que alimenta las dudas respecto a la capacidad de quienes están en el poder para resolver estos problemas. Cuanto menos capaces son los gobiernos democráticos para salvar esta brecha, más dependen de la asistencia de los militares.

La sociedad ha incrementado su presión para que los militares colaboren en el control del crimen (Centroamérica, Brasil), lideren las campañas de contrainsurgencia (Colombia), ayuden en misiones antidrogas (Colombia, Bolivia, Brasil), asistan en programas de alivio a la pobreza (Argentina, Venezuela, Ecuador) o en situaciones de desastre (los países de Centroamérica y muchos otros) y provean servicios sanitarios en áreas rurales (Uruguay) y asistencia general para el desarrollo (en toda la región).

3. El golpe efímero parece ser producto de una acción regional rápida y contundente combinada con una fuerte reacción por parte de la sociedad civil. Los oficiales y sus aliados civiles están sin duda al tanto de los costos de la interrupción de la democracia, ya que han sido advertidos en reiteradas oportunidades.

Como consecuencia de esto, los militares se ven implicados en todo tipo de funciones internas. Y, aunque está claro que no pueden resolver la mayor parte de estos problemas, sí pueden –y de hecho lo hacen– brindar servicios allí donde los organismos civiles no llegan. Tomemos el ejemplo de la asistencia al desarrollo: ya sea para proyectos de largo plazo como para situaciones de emergencia, los militares tienen capacidad instalada (bases, personal, comunicaciones, transporte, logística) para lanzar operaciones no letales de gran escala. Habitualmente, además, pueden hacerlo dentro de los límites presupuestarios preexistentes, algo que los gobiernos latinoamericanos a los que les preocupa el equilibrio fiscal valoran mucho.

Por supuesto, a largo plazo resulta mucho mejor para las democracias construir organismos civiles capaces de entregar alimentos, vestimenta y medicamentos, transportar servicios sanitarios móviles a áreas rurales, construir caminos, reforzar diques y puentes, etc. A corto plazo, en cambio, la escasez de recursos presiona para mantener abierta la opción militar.

Esto genera una inesperada tensión. Mientras que las instituciones regionales empujan a los militares de regreso a los cuarteles, los problemas internos los reinstalan en la arena económica y social. La buena noticia es que las operaciones militares internas no son intrínsecamente riesgosas, lo que nos conduce al segundo descubrimiento inesperado.

Mientras que las instituciones regionales empujan a los militares de regreso a los cuarteles, los problemas internos los reinstalan en la arena económica y social ■

■ 2. Las operaciones militares de seguridad interna y desarrollo han aumentado, pero el control civil no ha resultado perjudicado

Los expertos en relaciones cívico-militares han advertido muchas veces acerca de los riesgos de la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones internas. Sostienen que ese tipo de participación fortalece políticamente a los militares y podría eventualmente llevar al derrocamiento de los gobiernos democráticos⁴. Este peligro, ausente cuando los militares se concentran en las amenazas externas, aparece cuando las Fuerzas Armadas vuelcan su energía a los temas internos⁵.

4. Uno de los que sostienen esta postura es Alfred Stepan: «The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion» en Abraham F. Lowenthal y J. Samuel Fitch (eds.): *Armies and Politics in Latin America*, Holmes & Meier, Nueva York, 1986, pp. 134-150.

5. Ver Michael C. Desch: *Civilian Control of the Military: the Changing Security Environment*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1999.

La idea es que, a medida que los gobiernos se vuelven más dependientes de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo misiones internas, estas pedirán más a cambio, presionarán para obtener más recursos o más poder. También, de acuerdo con esta perspectiva, intentarán convertir las tareas temporarias en permanentes. Esto se va incorporando a sus doctrinas y se transforma en parte de su razón de ser. Pronto, los militares extenderán sus prerrogativas, insistiendo en lograr una mayor autonomía en su propia esfera de influencia y una mayor participación en la arena política. Poco después habrán asumido poderes tutelares, y de ahí a apoderarse completamente del gobierno hay una corta distancia. Al final, la democracia es la víctima principal de la expansión del rol de los militares.

Los militares no han transformado las misiones internas en poder político; tampoco han traducido su creciente rol en la seguridad interna y el desarrollo en un derecho permanente a formular o vetar decisiones políticas, o a designar o desplazar a líderes políticos ■

Pero esto ya no es así. Los militares no han transformado las misiones internas en poder político; tampoco han traducido su creciente rol en la seguridad interna y el desarrollo en un derecho permanente a formular o vetar decisiones políticas, o a designar o desplazar a líderes políticos. La expansión de roles no condujo a una mayor auto-

nomía militar ni en Brasil ni en Argentina, donde los presidentes han conseguido la ayuda de los militares para poner freno al crimen vinculado con las drogas y distribuir alimentos y servicios sanitarios. El éxito salvadoreño en dominar a sus Fuerzas Armadas luego de la guerra civil se logró a pesar del permanente empleo de militares para afrontar los desastres naturales y el incremento del delito. Por su parte, el presidente colombiano Álvaro Uribe mantiene el control civil sobre los militares pese a la fuerte intervención de estos en el combate contra la guerrilla.

Las misiones internas no son intrínsecamente riesgosas ni más peligrosas que las misiones externas. Del mismo modo, las funciones militares no tradicionales (acción comunitaria) no son más difíciles de manejar que las tradicionales (defensa). Los requerimientos de control operativo por parte de los civiles son los mismos cuando se envía a los militares a una misión en el extranjero que cuando se los destina a una tarea interna: en ambos casos, los gobernantes deben ser capaces de establecer su autoridad suprema sobre los militares y su misión; deben fijar objetivos claros, establecer límites, supervisar y suspender

las operaciones cuando lo consideren conveniente. Con frecuencia, el mayor desafío para los civiles es manejar la operación una vez que esta se ha iniciado. En muchas ocasiones, los políticos se ven tentados a adoptar un enfoque de *laissez-faire* y permitir que los comandantes militares tengan la última palabra. A veces, incluso, los civiles ordenan una operación militar y otorgan a los comandantes demasiadas facultades discrecionales al permitirles operar de manera autónoma dentro de algún territorio o esfera de influencia. Pero lo central es que este problema surge también en misiones externas.

Aun así, los gobiernos latinoamericanos, desde la recuperación de las democracias, han tenido más éxito en el control de operaciones militares de lo que se podría imaginar. El análisis que llevé a cabo junto con Craig Arceneaux sobre 33 operaciones militares en América Latina entre 1980 y 1997 reveló que los civiles lograron un nivel de control sobre las operaciones militares entre moderado y elevado, en la misma proporción (60%) en campañas internas y externas. También confirmó que los civiles han tenido el mismo éxito en regular a los militares tanto en las misiones tradicionales como en las nuevas⁶. Dicho de otra manera, los militares no han logrado ampliar su autonomía o su poder político pese a su mayor participación en tareas internas.

En última instancia, lo que importa es quién toma las decisiones. Para lograr un control efectivo sobre los militares, y para que las democracias resistan, deben ser los civiles quienes decidan cuándo, dónde y cómo utilizar a las Fuerzas Armadas. Ellos deben trazar la línea que separa medios y fines. De lo contrario, podrían surgir problemas si los militares extendieran los límites de un conflicto o cambiaran su forma pensando que solo hacen un ajuste operativo, cuando en realidad están interfiriendo en objetivos políticos. Si las autoridades políticas legítimas toman este tipo de decisiones, entonces lograrán controlar las misiones internas. No es necesario que los gobernantes civiles controlen todas las funciones militares, pero sí que se reserven la autoridad suprema. En consecuencia, la clave del éxito pasa por establecer los límites dentro de los cuales las Fuerzas Armadas deben respetar las funciones que el gobierno les delega, sin importar cuáles sean estas funciones o en qué ámbito, interno o externo, deban desempeñarse⁷. Cuando esto se logra, las misiones militares internas dejan de ser una amenaza para las democracias.

6. David Pion-Berlin y Craig Arceneaux: «Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America» en *Armed Forces & Society* vol. 26 N° 3, primavera de 2000, pp. 413-436.

7. Ver Claude Welch, Jr.: *No Farewell to Arms? Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1987.

■ **3. Los líderes civiles saben poco del manejo de la defensa, pero esto no afecta su capacidad de controlar a los militares**

Por lo general, los gobiernos democráticos civiles pueden manejar a los militares, pero no los asuntos de defensa. Hay una diferencia importante entre ambos. Los gobernantes latinoamericanos han tenido un éxito considerable en subordinar a las Fuerzas Armadas al poder civil. Esto se ha logrado por medios políticos, a través de la hábil manipulación y administración de recursos legales, fiscales y de personal para restringir la influencia militar, pero sin adquirir un conocimiento fundamental de los temas de defensa. Los jefes de Estado y sus ministros civiles no están preparados para debatir, y menos aún para ejercer el liderazgo, en la preparación para la defensa, el despliegue de fuerzas, los objetivos, la estrategia o la doctrina. Los gobiernos no están construyendo instituciones sólidas vinculadas a este tema ni adquiriendo una gran sabiduría. Pero, aunque este desconocimiento inclina la balanza en favor de los militares, el poder se inclina en favor de los civiles.

Los presidentes y sus ministros de Defensa han logrado, con unas pocas excepciones, construir relaciones respetuosas basadas en la subordinación militar al poder civil. El equilibrio de poder se ha inclinado de manera decisiva en favor de los gobiernos democráticos en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Perú, Honduras, Nicaragua y El Salvador. En menor escala, pero también en forma visible, ocurre lo mismo en Guatemala. E incluso en Colombia, donde se prolonga una brutal guerra civil, nadie cree que el gobierno civil vaya a perder el control sobre las Fuerzas Armadas. Solo en Ecuador y Paraguay los esfuerzos por reducir el poder político de los militares han resultado insuficientes.

Los civiles mantienen esta ventaja a través de una forma particular de control político civil⁸, que les permite lograr una relativa calma en los asuntos cívico-militares sin tener que invertir en construir una amplia organización institucional, sin *expertise*, supervisión legislativa o grandes presupuestos. Ese ha sido el *modus operandi* de la mayoría de los presidentes y ministros de Defensa latinoamericanos. El método consiste en un control político personal: en lugar de tratar de socializar a todos los militares desde una perspectiva civil, los presidentes se apoyan en unos pocos oficiales claves que se pliegan

8. David Pion-Berlin: «Political Management of the Military in Latin America» en *Military Review* vol. 85 N° 1, 1-2/2005, pp. 19-31.

a sus deseos y promueven sus posturas entre sus subordinados. Se trata de oficiales cercanos, a los que generalmente conocen a través de un partido político o de conexiones familiares, y que suponen les serán fieles. Al mismo tiempo, tratan de expulsar de los altos mandos a aquellos que pueden causar problemas. Al hacerlo, a menudo trastornan las reglas de jerarquía, aunque hasta ahora no se han creado problemas insuperables.

En lugar de tratar de socializar a todos los militares desde una perspectiva civil, los presidentes se apoyan en unos pocos oficiales claves que se pliegan a sus deseos y promueven sus posturas entre sus subordinados ■

Otra estrategia consiste en designar ministros de Defensa que, aunque llegan a su puesto sin experiencia o formación en el área, saben cómo manejar a los militares. No conocen especialmente el tema, pero son políticamente hábiles y saben cómo mantener a la institución castrense fuera de las primeras planas de los diarios. Liman asperezas, extinguen pequeños incendios, calman los nervios alterados, prometen apoyos, reinterpretan los mensajes políticos de manera positiva, etc. Los civiles que manejan hábilmente los asuntos militares son comunicadores capacitados: pueden enfrentar las inquietudes militares y, al mismo tiempo, transmitir de un modo diplomático pero firme las preferencias y demandas del presidente.

Tener un representante eficaz al frente del Ministerio de Defensa es especialmente importante cuando las prioridades políticas del gobierno difieren de las de los militares. Los gobiernos no han ganado ni ganarán nunca el consentimiento de los militares demostrando sus credenciales ni su conocimiento en temas de defensa, sino recordándoles que es al poder civil al que le corresponde formular las políticas y que la obligación constitucional de los militares es implementarlas de manera subordinada.

De hecho, los políticos tratan generalmente de no inmiscuirse en asuntos militares básicos, en tanto que los militares respetan reglas similares cuando se trata de la esfera de influencia del gobierno. Ambos adhieren al principio «Vivir y dejar vivir». El núcleo de la acción militar concierne a la administración de cada una de sus funciones, especialmente el planeamiento, la preparación y la programación de la defensa. Esto diferencia al modelo latinoamericano del norteamericano, donde el Secretario de Defensa y su equipo, mayoritariamente integrado por civiles, están a cargo de diseñar e implementar las políticas del área. En América Latina, las cuestiones referidas al planeamiento de la

defensa, la estrategia, las tácticas y su relación con el entrenamiento, la estructura y el despliegue de la fuerza se han dejado casi totalmente en manos de los militares. Al encontrarse América Latina en un contexto en el que la amenaza de guerra es remota, los gobernantes civiles deben conducir políticamente a los militares, pero no necesariamente manejar la defensa. Al menos hasta ahora, esto no ha dañado las relaciones cívico-militares.

■ 4. El desconocimiento de los políticos latinoamericanos de los temas de defensa no solo es racional, sino inevitable

La defensa no es una prioridad entre los políticos latinoamericanos. Durante más de un siglo, hasta el ciclo de recuperación democrática iniciado en los 80, los militares se involucraron en conflictos políticos internos y se dedicaron a conspirar contra los gobiernos democráticos, lo cual hizo que los civiles prestaran más atención a la forma de evitar los golpes de Estado que a la guerra.

Por otro lado, la infraestructura de defensa y las industrias construidas para sostenerla generan, en América Latina, escasos empleos⁹. Al no conformar un sector económico importante en la mayoría de los países, no ha despertado un interés especial en los políticos civiles.

Pero lo central es que casi no hay amenazas externas que pongan en riesgo la existencia de las naciones latinoamericanas. La región ha quedado en su mayor parte al margen de las guerras mundiales y los conflictos geopolíticos más importantes. En raras ocasiones es objeto de problemas de seguridad o amenazas, o escenario de carreras armamentistas, como sí ocurre en otras regiones del mundo. De hecho, muchos describen América Latina como una zona de paz. Por lo tanto, los políticos pueden ignorar los temas relacionados con la defensa sin incurrir en grandes riesgos para la seguridad nacional.

Como resultado de todo esto, los grandes grupos económicos y los sectores más importantes de la población prestan poca atención a estas cuestiones. Los civiles que participan en actividades relacionadas con la defensa no son tantos como para que la atención a esta área genere réditos electorales: ni en las bases, ni en los ministerios, ni en las academias militares, ni en las fábricas. En ausencia de amenazas militares reales o potenciales y al no existir

9. Para más información sobre este punto, ver D. Pion-Berlin y Harold Trinkunas: «Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America» en *Latin American Research Review* vol. 42 Nº 3, 10/2007, pp. 76-100.

grandes fábricas de armamentos ni importantes sectores sociales preocupados, la desatención civil hacia las políticas de defensa resulta comprensible.

Los legisladores son los que ven menos ventajas en convertirse en expertos en defensa, ya que no pueden otorgar empleos en el sector para los electores de sus distritos a cambio de votos. En algunos países, hay casos de legisladores que adquieren conocimientos al trabajar en las comisiones de defensa durante periodos prolongados. Pero, en general, los legisladores latinoamericanos no permanecen en su cargo el tiempo suficiente como para acumular una pericia real en algún tema, y menos aún en defensa. Las tasas de reelección son bajas tanto por el fracaso en retener sus bancas como por la búsqueda de nuevas oportunidades fuera de la legislatura¹⁰.

En ausencia de amenazas militares reales o potenciales y al no existir grandes fábricas de armamentos ni importantes sectores sociales preocupados, la desatención civil hacia las políticas de defensa resulta comprensible ■

En cuanto a las comisiones de defensa, sus integrantes suelen ser designados como recompensa por los servicios prestados a un partido antes que para la adquisición de una pericia sustancial en el tema. Estas comisiones carecen, además, de atribuciones importantes, y entonces resultan poco atractivas. Por ejemplo, la mayoría de las comisiones de defensa carece del poder para reabrir, examinar y modificar el presupuesto del área. No pueden revisar ítem por ítem ni modificar la asignación en algún rubro o redistribuir los recursos. Esto afecta la capacidad de las comisiones para llevar adelante su función fundamental de supervisión. Sin la información necesaria sobre los gastos, el Poder Legislativo no puede reconvenir a los militares por asignaciones incorrectas, derroches o fraudes.

En el futuro inmediato, lo más probable es que los políticos sigan desconociendo los asuntos de defensa. Dado que es un área difícil de manejar, es tentador delegarla en los militares que, después de todo, dedican su vida a aprender el oficio, en la academia, en los entrenamientos y en los cuarteles. Aunque los políticos civiles dedicaran más tiempo y energía a entender el tema, nunca igualarían a los militares. ¿Por qué entonces no elegir la vía más

10. Scott Morgenstern: «Explaining Legislative Politics in Latin America» en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 413-444.

fácil y simplemente adherir a sus criterios? Esto es, en efecto, lo que ha hecho la mayoría de los políticos latinoamericanos.

Este camino puede no ser el más deseable. Sin algún conocimiento de los temas de defensa, es difícil que los civiles puedan supervisar los intentos de reformar las prácticas y las doctrinas militares. Esto lleva a los militares a autodirigirse y les otorga una mayor autonomía. También será difícil, si no imposible, que los gobernantes construyan instituciones de defensa más fuertes, en las que empleen a un equipo civil a la altura del personal militar. Pero es poco probable que estos problemas desaparezcan en el corto plazo.

■ Conclusión

En el futuro cercano, no creo que se produzcan amenazas militares serias a la democracia y el control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina. Los costos de una intervención militar son muy altos y los beneficios, demasiado escasos. Inesperadamente, ni siquiera el giro político a la izquierda registrado en los últimos años ha aumentado los riesgos de una intervención militar. Los militares siguen respetando a comandantes en jefe civiles, aun si son políticamente progresistas. Los militares latinoamericanos y la izquierda política han tenido a menudo una relación tormentosa, marcada por la mutua desconfianza, la intolerancia y la violencia, pero esos días han pasado. En parte, esto se debe a que muchos líderes de izquierda han resultado más moderados de lo que se esperaba. Michelle Bachelet en Chile, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay y Néstor Kirchner en Argentina han adoptado programas económicos orientados al crecimiento, que no amenazan los intereses de los empresarios, los banqueros u otros sectores que en el pasado formaban parte de la coalición golpista. En consecuencia, los militares no reciben ninguna presión social para vetar o anular las políticas económicas de estos gobiernos.

Los gobiernos de izquierda no solo no han impedido, sino que incluso han impulsado, que la justicia lleve adelante investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos durante las dictaduras. ¿Por qué no ha representado esto una amenaza para los militares? La principal razón es que los gobernantes han establecido una distinción entre los militares de hoy y los de ayer. A la mayor parte del cuerpo de oficiales, que ascendió de rango y avanzó en su carrera bajo gobiernos democráticos, se le ha asegurado que no tienen nada que temer del sistema de justicia, y efectivamente no le temen. Solo un puñado de oficiales, muchos de ellos ya retirados, que ocuparon roles importantes

durante las dictaduras, pueden llegar a ser procesados. Los militares de hoy parecen aceptar esta distinción a sabiendas de que la gran mayoría no resultará afectada.

Inesperadamente, ni siquiera los presidentes de izquierda más radicalizados han enfrentado la resistencia de sus Fuerzas Armadas. Hugo Chávez, de Venezuela, y Evo Morales, de Bolivia, parecen capaces de manejar políticamente a los militares. Chávez lo ha logrado tras limpiar al servicio activo de los elementos que participaron en el frustrado golpe de abril de 2002 y recompensando con generosidad a los oficiales leales. Y no solo ha manejado a los militares políticamente, sino que ha politizado a las Fuerzas Armadas, involucrándolas directamente en sus proyectos sociales ideológicos. Esto podría resultar potencialmente riesgoso, pero hasta ahora se ha salido con la suya. También Morales ha cultivado las relaciones con los oficiales superiores. Sin embargo, en lugar de imitar a Chávez y forzarlos a adherir a su «revolución», ha apelado a un recurso más tradicional: el nacionalismo. Los militares latinoamericanos son en su mayoría nacionalistas y están instintivamente a favor de las políticas de control de los recursos estratégicos. Morales nacionalizó los hidrocarburos con la entusiasta ayuda de los militares bolivianos. Y además comparte con ellos una preocupación: impedir que Bolivia se divida. Las regiones ricas del oriente han buscado una mayor autonomía y han amenazado con separarse de la república. Con el apoyo de las Fuerzas Armadas, Morales ha enfrentado los esfuerzos de esas regiones por debilitar el control del gobierno central.

La situación actual de los vínculos entre los militares y la democracia puede sintetizarse con estas afirmaciones: democracias que siguen apoyándose en la asistencia militar, pero sin sucumbir a los uniformados; militares que se involucran en cuestiones internas, pero que respetan el control civil; gobernantes civiles que pueden controlar políticamente a las Fuerzas Armadas, pero sin manejar eficazmente la estrategia de defensa; y políticos de izquierda que no amenazan a los militares ni son amenazados por ellos. Esta es la inesperada realidad de la relación actual entre civiles y militares en América Latina. 

Mujeres en uniforme: la feminización de las Fuerzas Armadas

Un estudio del caso dominicano

En América Latina, la incorporación de mujeres a las Fuerzas Armadas es una respuesta a la necesidad de ganar legitimidad social. Pero esto no significa que las mujeres se encuentren en igualdad de condiciones respecto de los hombres, especialmente en instituciones que, como las militares, están marcadas por una tradición sexista, verticalista y autoritaria. El caso de República Dominicana demuestra que las pocas mujeres que logran ascender en la carrera militar no ocupan, pese a contar con el rango adecuado, posiciones de mando y dirección. Así, la feminización militar parece más una estrategia orientada a demostrar voluntad de cambio que un intento genuino por dejar atrás las diferencias de género y avanzar en procesos reales de modernización y democratización.

LILIAN BOBEA

La incorporación plena¹ de mujeres a las filas militares latinoamericanas y caribeñas es un fenómeno muy reciente, asimétrico y diferenciado según países y subregiones. En las experiencias conocidas, las mujeres oficiales que forman parte del Estado Mayor –y que por lo tanto han asumido funciones de mando– son excepcionales².

Lilian Bobea: socióloga, máster por la Binghamton State University; candidata al doctorado por la Universidad de Utrecht, Holanda. Especialista en temas de seguridad, relaciones cívico-militares y reforma policial. Consultora de Newlink y miembro de Creating Community in the Americas.

Palabras claves: Fuerzas Armadas, mujeres, género, República Dominicana.

1. Por «incorporación plena» entendemos aquí la asunción de funciones y roles jerárquicos y de mando dentro de la estructura militar, así como el ejercicio pleno de las prerrogativas profesionales.

2. Sobre la incorporación de mujeres en condición de soldados y su movilidad ascendente dentro de las Fuerzas Armadas dominicanas, ver L. Bobea: «Entre el escudo de Minerva y el manto de

La integración de las mujeres a las Fuerzas Armadas tiene como antecedente el proceso de feminización de los ejércitos, que en algunos casos –notablemente en Chile, Brasil, Argentina y Uruguay– data de los años 70 y 80. Pero también se vincula con la participación activa de mujeres combatientes en ejércitos irregulares en diversos escenarios de conflicto en América Latina, fundamentalmente en Centroamérica³.

El fenómeno de la militarización femenina puede ser interpretado a partir de por lo menos dos ejes analíticos que dan cuenta de dinámicas de cambio social. Por un lado, los procesos de democratización que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. Y, por otro, la modernización institucional derivada de esos procesos de apertura e inclusión.

Un tercer factor explicativo, que abordaremos solo tangencialmente, se refiere a los efectos de la globalización. Ciertamente, la internacionalización de las misiones y los roles militares abrió una ventana de oportunidad para el ingreso al ámbito militar de mujeres, que hoy constituyen un componente esencial de las misiones de paz promovidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La globalización, además, fue el marco en el cual se superaron los conflictos armados en muchos países latinoamericanos, en procesos en los que la cuestión de género resulta crucial, no solo desde la perspectiva de la victimización, sino también del rol de las mujeres como actores proactivos en las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración, así como en las reformas del sector de la seguridad. Finalmente, la globalización contribuye a ofrecer esquemas comparativos con los países desarrollados: en España, por ejemplo, 20% de los integrantes de las Fuerzas Armadas son mujeres, concentradas especialmente en la Fuerza Aérea y la infantería⁴. Del mismo modo, 15% de los integrantes de las Fuerzas Armadas estadounidenses son mujeres.

Pero, como ya se señaló, las dos tendencias que mejor ayudan a interpretar el tema son la democratización y la modernización en América Latina y el Caribe. En este contexto, el catalizador más relevante es, a nuestro juicio, el cambio

Penélope», trabajo presentado en el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa Redes/CHDS, Santiago de Chile, 2003. Las experiencias del Cono Sur han sido analizadas por Suzeley K. Mathias y datan también de los años 2003-2005.

3. La proporción de mujeres en organizaciones armadas ha sido estimada en un tercio en el caso de Colombia y alrededor de 30% en El Salvador. En otros países, como Sierra Leona, representan el 12% de las tropas irregulares. Ver Unifem: <www.womenwarpeace.org>; fecha de consulta: 24/10/2004.

4. Fuente: <www.mujereshoy.com>; fecha de consulta: 23/8/2004.

paradigmático que se observa recientemente en los escenarios latinoamericanos, no solo en el ámbito militar, sino también en otras instituciones, con la llegada de mujeres a funciones históricamente masculinizadas. En años recientes, al menos cinco mujeres han llegado a ocupar la Presidencia en diversos países de la región y por lo menos siete han sido nombradas ministras de Defensa.

■ El debate teórico

Las corporaciones ahora son percibidas como lugares de reproducción de un cierto orden de género (...) las mujeres que entran en esa arena están sujetas a encarar el doble dilema del «tokenismo»: ser hipervisibles en tanto que miembros de su grupo e invisibles en tanto que individuos.

Michael Kimmel⁵

La literatura norteamericana y europea sobre la incorporación de la mujer al ámbito militar describe realidades en gran medida ajenas a las latinoamericanas y caribeñas⁶. Parte de esa literatura ha puesto especial énfasis en el abordaje de la cuestión ocupacional y los impactos en los estándares de vida de las mujeres que optan por la carrera militar y en la economía en su conjunto. De acuerdo con estos autores, cuyo trabajo se centra en Estados Unidos, la conversión de las mujeres en soldados –*soldering*– ha generado un proceso de transformación institucional que ha permitido pasar de un simbolismo masculinizante a una dimensión de carácter esencialmente ocupacional. Esta perspectiva enfatiza los supuestos «beneficios políticos, económicos y éticos que las mujeres pueden obtener teniendo acceso al sistema militar o participando en momentos críticos como guerras o conflictos bélicos de envergadura»⁷. En América Latina, en cambio, la discusión sobre la participación de mujeres en las Fuerzas Armadas refleja su realidad más general, centrada en la invisibilidad del trabajo femenino y sus dificultades de incorporación igualitaria al mercado laboral. Esto es particularmente cierto para la mayoría de los países del Caribe.

5. En Cliff Cheng: *Masculinities in Organizations*, Sage Publications, Londres, 1996 (traducción de la autora).

6. Al respecto, v. Melissa S. Herbert: *Camouflage Isn't Only For Combat: Gender, Sexuality, and Women in the Military*, New York University Press, Nueva York, 1998; Nancy Loring Goldman (ed.): *Female Soldiers. Combatants or non-Combatants? Historical and Contemporary Perspectives*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1982; Michael Rustad: *Women in Khaki: The American Enlisted Woman*, Praeger, Nueva York, 1982; Laura Miller: «Feminism and the Exclusion of Army Women from Combat» en *Gender Issues* vol. 16 N^o 3, verano de 1998, pp. 33-65; Charles C. Moskos Jr.: «Female GIs in the Field» en *Armed Forces and Society* vol. 22 N^o 6, 1985, pp. 28-33 y Morris Janowitz: *The Professional Soldier*, Free Press, Nueva York, 1971.

7. Sebesta, Lorenza: «Women and the Legitimation of the Use of Force: The Case of Female Military Service» en Elisabetta Addis, Valeria E. Russo y Lorenza Sebesta (ed.): *Women Soldiers: Images and Realities*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994.



Las feministas antimilitaristas coinciden en que lo feminista «se opone a lo militar por su uso de la diplomacia violenta, por demás asociada al virulento masculinismo de la cultura militar» ■

Otra corriente de la literatura, aunque en cierta medida mantiene una relación con la anterior, se concentra en la cuestión de la realización de los sujetos en clave democrática y los procesos de ciudadanía. Una rápida revisión de los argumentos permite identificar dos posiciones paradigmáticas y generalmente contrapuestas. Por un lado, la de las autodenominadas «feministas antimilitaristas» (entre las más notables, Cynthia Enloe, Julie Mertus e Ilene Rose Feinman)⁸, quienes coinciden en que lo feminista «se opone a lo militar por su uso de la diplomacia violenta, por demás asociada al virulento masculinismo de la cultura militar»⁹. Para Feinman, «los aparatos sociales, políticos y económicos que conforman el militarismo masculinista descansan en la opresión de la mujer».

La otra posición es la del feminismo igualitario militarista (*feminist egalitarian militarists*)¹⁰. Quienes la defienden sostienen que es el derecho y la responsabilidad de la mujer desempeñar el servicio militar, porque este deviene *sine qua non* en la igualdad y la ciudadanía completas. Para estas teóricas y activistas, la incorporación de mujeres a las Fuerzas Armadas no solo ha ayudado a ampliar sus roles y oportunidades profesionales, sino que también ha contribuido a la profundización y consolidación del sujeto ciudadano femenino, en la medida en que las mujeres asumen sus plenos derechos y responsabilidades en la misma proporción que los hombres. Esta corriente impulsa el acceso de las mujeres a todas las especialidades militares¹¹.

Un aspecto a explorar en este trabajo es en qué medida la feminización de la carrera militar ha generado procesos de toma de conciencia de género (*gendering*). Es decir, si ha contribuido no solo a dotar de más poder a las oficiales, sino también a modificar el carácter masculino de la profesión y la práctica

8. Julie A. Mertus: *Kosovo: How Myths and Trust Started the War*, University of California Press, Berkeley, 1999; Ilene Rose Feinman: *Citizens Rites, Feminist Soldiers and Feminist Antimilitarism*, New York University Press, Nueva York-Londres, 1999; Cynthia Enloe: *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*, University of California Press, Berkeley-Londres, 2000.

9. I.R. Feinman: *Feminist Soldiers and Feminist Antimilitarists*, New York University Press, Nueva York, 2001, p. 1.

10. April Carter: «Should Women be Soldiers or Pacifists?» en Lois Ann Lorentzen y Jennifer Turpin (eds.): *The Women and War Reader*, New York University Press, Nueva York, 1998, pp. 33-37.

11. Es importante resaltar sin embargo el énfasis evidente en los trabajos recientes de Feinman y Enloe sobre la necesidad de alcanzar un terreno común entre las dos vertientes teórico-activistas.

militar (demasculinización de las Fuerzas Armadas). De igual manera, es válido preguntarse en qué medida ello ha contribuido a hacer más igualitarias las relaciones dentro de la institución, es decir, a «democratizar» (en sentido figurado, claro) a las Fuerzas Armadas.

Una vertiente sociológica que aborda el tema de la militarización femenina desde una perspectiva estructuralista resulta útil para aclarar este punto. Rosabeth Moss Kanter¹² presenta un modelo de variables en interacción que busca demostrar cómo las actitudes y los comportamientos de los individuos (hombres y mujeres) que ingresan o conforman la corporación militar están definidos por tres determinantes organizacionales: la estructura de oportunidades (expectativas y prospectos sobre movilidad ascendente, promoción, etc.); la estructura de poder (capacidad de alcanzar metas, ya sea por las características del trabajo o por alianzas informales); y la proporción relativa de la distribución por sexo.

No es nuestra intención abundar, y mucho menos probar, la hipótesis de Kanter, para lo cual sería necesario desarrollar una profunda investigación de caso. Sin embargo, la información que manejamos parece confirmar la idea de que, al existir «grupos disímiles» dentro de una institución, el grupo emblemático (en este caso, las mujeres) termina adaptándose a la cultura dominante. La propuesta teórico-metodológica de Kanter permite elaborar un acercamiento que sugiere otra lectura de la realidad, ya que permite enfatizar más los aspectos contextuales (políticas discriminatorias) que los meramente subjetivos (percepciones). Esto permite encarar la cuestión a partir del análisis de los desempeños de roles en una subcultura predominantemente masculina.

Así, los tres componentes sugeridos por la autora –estructura de oportunidades, estructura de poder y proporción por sexos– permiten inferir, al menos para el caso de República Dominicana, que la necesidad de legitimidad y la proyección de modernidad de las Fuerzas Armadas han creado una estructura de oportunidades favorable a una mayor apertura y diversidad institucional. Esto contribuye a elevar las expectativas de las mujeres de ingresar en la carrera militar. Sin embargo, debido a la estructura de poder dominante, tanto en la institución militar como en la sociedad dominicana en general, de carácter esencialmente machista y discriminatoria, esta alta expectativa de ingreso encuentra un «techo de cristal» que tiende a reducir las posibilidades de movilidad y realización profesional de las mujeres. En ese contexto, muchas

12. R. Moss Kanter: *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, Nueva York, 1977.

Muchas mujeres han apostado a ascender o aprovechar la estructura de oportunidades mediante su adaptación a la cultura dominante, en lugar de intentar desafiarla ■

mujeres han apostado a ascender o aprovechar la estructura de oportunidades mediante su adaptación a la cultura dominante, en lugar de intentar desafiarla. Así, se produce un proceso de asimilación cultural por el cual las mujeres asumen los códigos de informalidad que ofrece la subcultura militar, caracterizada por una tradición paternalista, prebendaria y clientelar (elementos también comunes a la sociedad dominicana). En algunos casos, esto permite a las mujeres conseguir ascensos, reconocimientos y una mejora salarial, pero solo hasta cierto nivel y al riesgo de perpetuar las estructuras existentes.

■ **Las Fuerzas Armadas en el Caribe**

Los países del Caribe, además de su tamaño reducido y su vulnerabilidad geográfica, comparten un pasado reciente de descolonización, dependencia económica y ocasionalmente política, con sus antiguas metrópolis y, sobre todo, con EEUU. Sus ejércitos fueron conformados bajo la modalidad de fuerzas «constabularias» (es decir, destinadas a garantizar la seguridad y el orden públicos más que la defensa exterior). Son en gran medida resultado de la influencia externa y del esfuerzo de las elites políticas y económicas por establecer el control sobre el territorio. Constituyen, por lo tanto, un híbrido entre fuerzas de defensa y de seguridad interna, que se sintetiza con el concepto de «fuerzas de seguridad».

En contraste con las experiencias transformadoras que han experimentado los ejércitos europeos y estadounidense, las Fuerzas Armadas caribeñas se han modernizado tardíamente y según un patrón más bien conservador. En su mayoría, las instituciones castrenses caribeñas apenas han logrado definir –y mucho menos poner en práctica– doctrinas nacionales adecuadas a su realidad socio- y geopolítica. En algunos casos, carecen de políticas de defensa actualizadas y de aparatos burocráticos sofisticados, como ministerios de Defensa, que garanticen la participación de los civiles en el diseño y la aplicación de las políticas de defensa y seguridad. Tampoco se han desarrollado políticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.

En virtud de todo esto, la pregunta que guía este artículo –¿en qué medida la incorporación de mujeres ha coadyuvado a los procesos de reconversión institucional y ha posibilitado una mejora en la condición de la mujer profesional?– parece estar atada a la cuestión de la naturaleza misma y la función de las

Fuerzas Armadas. Como destaca Lorenza Sebesta, «existe el peligro de que el consenso de las mujeres sobre la apertura de las Fuerzas Armadas en su favor, con la intención abstracta de facilitar la adquisición de sus derechos, desvíe la atención de las debilidades reales que confrontan las Fuerzas Armadas y actúe indirectamente como un paliativo para mantenerlas tal y como son en la actualidad»¹³.

En democracias emergentes como las caribeñas, el papel innovador que puedan jugar las Fuerzas Armadas supone la asunción de un concepto más inclusivo y democrático de seguridad. Y esto, a su vez, implica la reducción de prerrogativas tradicionalmente conferidas por los Estados a sus aparatos de coerción en aras de preservar la gobernabilidad. También supone cambios en la interacción en los ámbitos intrasociales, intraestatales y extraterritoriales, con otras fuerzas, modelos y actores no tradicionales, lo cual también implica un cambio en los códigos, las actitudes y las prácticas militares. Un caso testigo del influjo que estos cambios pueden generar en el reciclaje institucional de las Fuerzas Armadas es, justamente, la incipiente feminización del servicio militar en los Estados caribeños.

En estos países, en los que las Fuerzas Armadas ejercen tareas de seguridad interna, existen, a juicio de algunos analistas, espacios más amplios para una incorporación de mujeres en contextos no bélicos. Si asumimos como un hecho la importancia de las diferencias biológicas y físicas atribuibles al carácter genérico de ciertos oficios –por ejemplo, el militar– en tanto limitaciones en la dinámica de distribución de responsabilidades, reconocimientos y ascensos, podría esperarse que, en los países del Caribe, en los que hay pocos riesgos de entrar en guerra y el énfasis está puesto en la seguridad interna, las mujeres tuvieran mayores oportunidades.

Sin embargo, la militarización de la seguridad interna genera efectos negativos en los esfuerzos de democratización de las relaciones cívico-militares y de la seguridad ciudadana. Además, limita la profesionalización de las fuerzas policiales. Por eso, los costos de seguir este patrón han probado ser incomparablemente más altos que los beneficios¹⁴.

13. L. Sebesta: ob. cit., p. 42.

14. L. Bobeá (ed.): *Soldados y ciudadanos en el Caribe*, Flacso, Santo Domingo, 2002 y *Entre el crimen y el castigo*, Nueva Sociedad, Caracas, 2004; Jorge Zaverucha: «Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil» en *Latin American Perspectives* vol. 27 N° 3, 2000, pp. 8-31; Anthony Pereyra: «An Ugly Democracy? State Violence and the Rule of Law in Postauthoritarian Brazil» en Peter R. Kingstone y Timothy J. Power: *Democratic Brazil, Actors, Institutions and Processes*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000.

Hay un campo que ofrece mayores oportunidades para la inclusión, el reconocimiento y la promoción de la mujer: las misiones de paz ■

Pero hay un campo que ofrece mayores oportunidades para la inclusión, el reconocimiento y la promoción de la mujer: las misiones de paz. Allí sucede algo similar a lo que ocurre en

aquellos escenarios bélicos en los que la conflagración asume un perfil técnicamente sofisticado, como la Guerra del Golfo. En estos casos, es posible alcanzar una mayor horizontalidad en el manejo de las decisiones, debilitar el perfil tradicionalmente jerárquico y promover una mayor participación de mujeres con saberes altamente especializados.

■ La experiencia dominicana

La diversificación genérica dentro de las Fuerzas Armadas y la asunción de nuevos roles por parte de las mujeres han sido comúnmente consideradas como un reflejo –y a la vez un desencadenante– de cambios sociales y culturales más generales. Estos cambios con frecuencia son resultado de procesos más generales de institucionalización y modernización de instancias representativas y corporativas. En esta línea, es posible corroborar las dinámicas de transformación de la sociedad dominicana en las últimas tres décadas. En términos generales, las mujeres dominicanas ciertamente han logrado interpelar códigos culturales y esquemas tradicionales. El liderazgo femenino es evidente en el ámbito empresarial, político y social¹⁵.

Esto, sin embargo, no necesariamente da cuenta de procesos de liberalización significativos en términos corporativos. De hecho, las dos instituciones que registran una mayor resistencia a ceder espacios a las mujeres son los partidos políticos y las estructuras militares¹⁶. Contra lo que podría suponerse, esta resistencia no expresa los valores del resto de los ciudadanos dominicanos,

15. Por ejemplo, las dos asociaciones de empresarios más importantes, la Asociación de Hombres y Mujeres de Empresas y la Asociación de Jóvenes Empresarios, están lideradas por mujeres. Las mujeres constituyen más de 50% de los propietarios de empresas.

16. Aunque los partidos políticos son por definición la instancia de representación más pluralista, tradicionalmente el liderazgo político dominicano ha sido en esencia masculino. Debido a la tenaz presión por parte del movimiento feminista, y pese a muchos retrocesos, finalmente se logró aplicar la política de acción afirmativa y se estableció una cuota de representación que obliga a los partidos a incorporar al menos 33% de mujeres en sus listas. Fruto de ello, existen ahora más mujeres congresistas, gobernadoras y regidoras. Esto ha hecho que la Cámara baja haya sido presidida por una mujer en los dos últimos periodos electivos. Finalmente, la Vicepresidencia de la República también está a cargo de una mujer.

quienes se han manifestado a favor de una participación política femenina más igualitaria y determinante¹⁷.

El ingreso de mujeres en las Fuerzas Armadas tiene una historia accidentada¹⁸. La mayoría de ellas fueron reclutadas bajo la categoría de «asimiladas», es decir, civiles que trabajan en las Fuerzas Armadas en diversas especialidades profesionales¹⁹. En 1981 se creó el Cuerpo Médico Femenino y se incorporó el primer grupo de oficiales mujeres: dos provenientes del Ejército, una de la Marina de Guerra y una de la Fuerza Aérea, con rangos de teniente y capitán. En las últimas dos décadas, las oficiales han desempeñado funciones profesionales y, pese a que algunas de ellas ostentan el rango de general de brigada, ninguna posee funciones de mando. Ninguna mujer ocupa una posición de dirección pese a cumplir con los requisitos que tales puestos demandan. Ninguna dirige un batallón o brigada y en su mayoría están confinadas a posiciones de auxiliares. Y tampoco parecen existir, al menos en el mediano plazo, las condiciones institucionales o la disposición por parte del liderazgo militar y político masculino para llevar a las mujeres a cargos direccionales.

Esto confirma la idea de que, en el caso dominicano, la incorporación de mujeres a las filas castrenses no ha respondido a procesos de democratización, entendidos estos en el sentido de plena ciudadanía, como tampoco de modernización institucional. En realidad, el ingreso de mujeres es una respuesta a la necesidad de ganar legitimidad por parte de las Fuerzas Armadas.

17. Isis Duarte y Ramonina Brea: *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, 2002.

18. En los 60 había existido un ingreso marginal de mujeres a los cuarteles. Durante el gobierno de Salvador Jorge Blanco (1982-1986) se implementó un ingreso masivo de mujeres que formaron un batallón con rango raso bajo el mando de una profesional con rango de capitán. En 1986, con la llegada del gobierno de Joaquín Balaguer, el batallón de mujeres fue eliminado, pero parte de este personal permaneció realizando labores auxiliares, aunque sin rango militar. A comienzos de los 90, se reinició el ingreso de mujeres, principalmente hijas y familiares de oficiales activos. Este proceso continuó en los siguientes gobiernos. En 2001, ingresaron mujeres a la Academia Militar Batalla de las Carreras como cadetes. Cuatro de ellas fueron ascendidas al grado de teniente en 2002. En ese mismo año, el presidente Rafael Mejía cuestionó el hecho de que no hubiera generales mujeres y decidió llevar a ese rango a una mujer coronel de cada una de las armas (aunque la Marina de Guerra solo contaba con mujeres con el rango de teniente coronel, de todos modos una de ellas fue ascendida a general).

19. De acuerdo con la actual Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, se considera asimilado militar a «todo personal de clase civil que, amparado por un nombramiento del Poder Ejecutivo y en virtud de una profesión, arte u oficio, presta servicio o trabaja en las Fuerzas Armadas o en una de sus dependencias, donde se requieran sus servicios, con los derechos, deberes y exenciones con respecto de los militares en servicio activo, excepto de las sanciones disciplinarias y privativas de libertad, que serán sustituidas por multas».

En República Dominicana, como en otros países de la región, los militares deben fortalecer su imagen tras una historia de gobiernos autoritarios. Se corrobora así la observación de Elisabetta Addis en el sentido de que «la iniciativa de abrir las Fuerzas Armadas a las mujeres ha ayudado a restablecer la legitimidad que en muchos países durante la década de los 70 había entrado en crisis»²⁰.

Pese a este marco general, las condiciones de profesionalización militar femenina han registrado avances en ciertos aspectos a lo largo de los últimos 30 años. Algunas oficiales consideran que el hecho de que una mujer sea elevada al rango que le corresponde, por antigüedad, constituye un avance concreto:

En la actualidad las mujeres pueden entrar a la academia militar y en algunos casos han podido realizar cursos de Estado Mayor para oficiales superiores. Estos cursos están dirigidos a entrenar físicamente y preparar estratégicamente a los individuos que eventualmente asumirán posiciones de mando. Sin embargo, en el caso de las mujeres que han sido beneficiadas con tales cursos, de ahí a permitirles asumir posiciones directivas es otra historia.²¹

Los oficiales entrevistados alegaron la imposibilidad de que una mujer dirigiera una academia militar ya que, por el momento, ninguna de ellas cuenta con la formación y las capacidades militares suficientes para educar a otras ■

Otras oficiales consultadas aseguraron que hoy existe un trato más igualitario, en el sentido de que se respeta el rango. Sin embargo, estas mujeres podrían estar ejerciendo funciones de jefatura en la dirección de hospitales militares, academias e instituciones de entrenamiento. Los oficiales entrevistados alegaron la

imposibilidad de que una mujer dirigiera una academia militar ya que, por el momento, ninguna de ellas cuenta con la formación y las capacidades militares suficientes para educar a otras. Las propias mujeres consideraron «complicada» la posibilidad de que una mujer terminase comandando un batallón de entrenamiento para fuerzas de combate u operaciones especiales²².

20. E. Addis et al.: ob. cit., p. xiii.

21. Entrevista realizada a una general de Brigada, 7/10/2003.

22. De hecho, las propias entrevistadas desconocían incluso si había condiciones adecuadas de alojamiento en los campos de entrenamiento en las montañas para que las mujeres se entrenaran en ejercicios especializados.

En suma, las mujeres militares logran acceder a los rangos correspondientes por su antigüedad, pero no son designadas en puestos de mando. Esto, sin embargo, no ha desincentivado el ingreso de mujeres en las Fuerzas Armadas dominicanas. En palabras de las mujeres que aspiran a continuar escalando en la carrera militar, «es ahora justamente cuando por primera vez tenemos en nuestras instituciones armadas cadetes del sexo femenino, un elevadísimo número de damas en el Servicio Militar Voluntario, así como también la primera mujer piloto militar de helicóptero en el Ejército Nacional»²³.

La nueva generación de mujeres militares es resultado de dos iniciativas recientes: la instauración del Servicio Militar Voluntario (SMV), que empuja a jóvenes de ambos sexos a ingresar «en igualdad de condiciones», y la conformación de un batallón de mujeres que, por primera vez en la historia castrense dominicana, pueden hacer carrera militar²⁴. Ambas iniciativas, como ya se señaló, son el fruto de la presión para adaptarse a los procesos de cambio y a las demandas de modernización institucional. En República Dominicana, la reconversión de las Fuerzas Armadas apunta a enfrentar las amenazas de nuevo tipo desde un enfoque que tiende a enfatizar más la seguridad interna y el perfil policial en lugar de priorizar las funciones tradicionalmente externas y de defensa. Algunos han visto en ambas medidas un beneficio en la recomposición de las relaciones cívico-militares. Para otros, estas iniciativas ponen en primer plano el riesgo de que desde la subcultura militar se propenda a la construcción de un orden social específico, como paliativo a la falta de alternativas educativas y de recreación de una población joven y marginada por su condición social y de género, que busca espacios de realización e incorporación social.

No cabe duda de que, para una sociedad jerarquizada, socialmente más cohesionada que otras naciones del Caribe, pero esencialmente patriarcal, sustentada en una cultura misógina que tolera la violencia y la discriminación contra la mujer, con un fuerte legado autoritario y centralizador, como es el caso de la sociedad dominicana, el hecho de que algunas mujeres hayan logrado entrar en un coto cerrado puede considerarse un signo de progreso, sobre todo desde el punto de vista ocupacional.

23. Raso Jeannette Domínguez (conductora del programa «Ejército y sociedad»): «¿Mujer o soldado?» en *Guarnición*, órgano informativo del Ejército Nacional, República Dominicana, año VI N°31, 1-3/2002.

24. Como ya se señaló, en 2001 la Academia Militar de las Fuerzas Armadas Batalla de las Carerras incorporó a 50 «señoritas cadetes», como son identificadas en la institución para indicar que deben ser solteras y sin hijos, conjuntamente con 150 hombres. Otras 15 mujeres recibieron un adiestramiento especial intensivo y fueron ascendidas a segundos tenientes para convertirse en entrenadoras.

Sin embargo, los patrones discriminatorios, sexistas y excluyentes de la estructura organizacional de las Fuerzas Armadas matizan dramáticamente este avance. Actualmente, si bien podría decirse que contar con mujeres profesionales se considera un valor agregado, esto no ha cambiado las expectativas respecto a los roles que pueden jugar dentro de la institución. La evolución del tema ha seguido una trayectoria zigzagueante, especialmente en lo concerniente a las prácticas de reclutamiento, evaluación, desempeño e integración de las mujeres, en una especie de juego de «asimilación funcional» dentro del cual las mujeres no pierden, pero tampoco ganan mucho.

Política de ascensos. Tres años es el límite de tiempo que un oficial superior puede permanecer sin ser ascendido según la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, cuatro a cinco años en el caso de los alistados y cuatro en el de los subalternos. Sin embargo, en realidad la política de ascenso funciona como un recurso de sanción y, con no poca frecuencia, de castigo. «En las Fuerzas Armadas es más fácil escalar quien no reta... muchos llegan por favores y relaciones», sostiene una oficial²⁵.

La superposición entre las reglas formales y una doctrina no escrita, informal, no es una práctica que afecte exclusivamente a las mujeres militares, sino a toda la institución, pero en el caso de las mujeres es particularmente evidente. En palabras de un ex-jefe del Estado Mayor del Ejército Nacional:

Los ascensos del personal femenino han seguido un proceso irregular, puesto que no obedecen a un esquema institucional, dado que la gran mayoría de las mujeres de las Fuerzas Armadas no desempeñan actividades propiamente militares sino que están trabajando fuera de las instituciones y, dependiendo de la amistad que tengan con los superiores o el grado de familiaridad, ya sea esposa, «querida», sobrina, hermana, etc., reciben ascensos con el objetivo de mejorar sus ingresos, no por la función que desempeñan.²⁶

Composición de la fuerza. Hay un total de 6.445 mujeres en las Fuerzas Armadas dominicanas, la mayoría en el Ejército Nacional. Esta cifra representa, aproximadamente, entre 10% y 12% del total de los efectivos activos de las Fuerzas Armadas. Su ingreso a cualquiera de las ramas que componen la fuerza puede darse de dos maneras: como oficiales o alistadas, o como profesionales o asimiladas (médicas, ingenieras, abogadas). Del total de las oficiales del Ejército en 2003 (2.865), poco más de la mitad (1.719) eran oficiales de línea, mientras que el resto eran consideradas profesionales asimiladas.

25. Entrevista a una teniente coronel, junio de 2003.

26. Entrevista al mayor general (R) Noble Espejo.

Pero incluso las oficiales de línea no ejercen el comando en unidades de combate, es decir, no es su prerrogativa dar órdenes a subordinados²⁷. Se encuentran en una situación muy peculiar ya que, pese a ocupar cargos y rangos de jerarquía, no están facultadas para ejercer el mando. Desde la perspectiva del rango, la clásica estructura piramidal –con una base ancha y estrechándose hacia los puestos más altos– se distorsiona, ya que apenas hay cuatro generales y 13 coroneles mujeres.

Las oficiales de línea no ejercen el comando en unidades de combate, es decir, no es su prerrogativa dar órdenes a subordinados. Se encuentran en una situación muy peculiar ya que, pese a ocupar cargos y rangos de jerarquía, no están facultadas para ejercer el mando ■

Acoso sexual. La literatura especializada en la profesionalización militar femenina reconoce la relevancia de los temas relacionados con la sexualidad y su impacto en las instituciones y en el ámbito corporativo. Prácticas como el acoso sexual tienden a culpabilizar a la víctima y constituyen un impedimento para diversificar y promocionar a las mujeres. El hecho de que, con no poca frecuencia, salgan a la luz pública denuncias de oficiales militares estadounidenses por acoso sexual demuestra que se trata de un problema más común de lo que se piensa. Lo mismo ocurre en los países del Caribe. La diferencia no es tanto con qué frecuencia se manifiestan, sino qué hacen la institución y la sociedad para contrarrestar estas conductas, a través de sanciones, y, tan importante como ello, qué hacen para evitarlas, a través de mecanismos de prevención.

En EEUU existe el Defense Advisory Committee on Women in the Services (Dacowits), de larga data en la tradición militar. En el Caribe, pocos países –Guyana es una excepción²⁸– poseen una legislación que prevenga el abuso sexual dentro de las instituciones castrenses y, mucho menos, que regule y sancione el comportamiento inapropiado del personal. En un contexto marcado por relaciones informales y dinámicas prebendarias, lo sexual

27. Teóricamente, una unidad es un conjunto de hombres y mujeres con una misión específica, fundamentalmente de combate, tales como pelotón, compañía, batería, batallón, escuadrón, brigada y jefatura.

28. El Estado guyanés legisló a partir de los 90 sobre los derechos de igualdad y de prevención de la discriminación. Ver David Granger: «Convention and Convenience: A Preliminary Study of Women Soldiers in the Anglophone Caribbean With Special Reference to the Women's Army Corps of the Guyana Defence Force and the Search for Professional Identity, 1967-2002», CHDS, Brasilia, 2002.

es con no poca frecuencia un recurso de negociación. República Dominicana no es la excepción. La respuesta institucional resulta ser más bien convencional. La política no escrita es que las cadetes que quedan embarazadas por algún oficial son expulsadas²⁹. El predominio de las visiones estereotipadas dificulta aún más un tratamiento serio de la cuestión: ante la posibilidad de que se generen conductas inadecuadas, la respuesta más común ha sido evitar que las mujeres coexistan en un mismo espacio con los hombres.

■ A manera de conclusión

La cuestión de la incorporación femenina a las filas militares se encuentra en la intersección de varios ámbitos conflictivos. En primer lugar, interpele a un Estado que, aunque formalmente se rige por preceptos democráticos, muestra dificultades para ejercer una acción inclusiva, participativa y transparente. Y esto, que es una constante en diferentes áreas, es un fenómeno particularmente claro en la institución más jerárquica, verticalista y con menos arraigo democrático: las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, el tema pone en evidencia la necesidad de replantear, al menos en los Estados del Caribe, el sistema de seguridad, de modo que sea capaz de articular políticas de defensa en un espacio complejo en el que las amenazas se vinculan más a lo interno que a los conflictos externos. Finalmente, el tema pone en cuestión la legitimidad de un liderazgo político y militar que tiende a perpetuar relaciones opresivas, excluyentes y segregacionistas que atentan contra la integridad institucional y la gobernabilidad democrática.

En cada uno de estos aspectos es posible resituar el papel de la mujer en los procesos de reconversión institucional y reforma cultural. Pero ello implica, en primer lugar, convertir el actual «tokenismo» en una incorporación real, cualificada y extensiva de la mujer al ámbito militar profesional. Y, aun resuelto este problema, queda abierta la interrogante acerca de cuál es la función que cumplen las fuerzas de seguridad en una gobernabilidad democratizante. Un aspecto crucial es la inclinación de los ejércitos de la región a asumir tareas no tradicionales y de carácter policial relacionadas con la seguridad interna. Esto, ciertamente, abre una oportunidad a las mujeres para que ocupen

29. Un caso conocido se produjo a finales de 2002, cuando una cadete quedó embarazada de un influyente general del Ejército Nacional, quien en ese momento dirigía un importante instituto militar. El caso fue investigado, el citado general fue relevado del cargo y más tarde pasado a retiro. Sin embargo, seis meses más tarde, en junio de 2003, fue reintegrado nuevamente a la institución.

nuevos lugares y fortalezcan su rol. Sin embargo, genera cuestionamientos sobre lo que ello implicaría para la naturaleza misma tanto de las Fuerzas Armadas como de la policía, cuya orientación es esencialmente civil, por no mencionar los costos sociales y económicos de un renovado militarismo. Del mismo modo, la cuestión de la inclusión de mujeres en el ámbito militar implica abordar un asunto crucial, ya analizado por otros especialistas: la necesidad de desarrollar políticas democráticas de defensa bajo una reformulación de las relaciones cívico-militares y una reconceptualización más integral de la seguridad³⁰.

Solamente encarando estas realidades podrán las militares latinoamericanas y caribeñas superar su membresía disminuida y ejercer una ciudadanía más plena. ☒

30. Al respecto, Rut Diamint ha insistido en la necesidad de trabajar la planificación y conducción de la defensa como política de Estado. Ver R. Diamint: *Democracia y seguridad en América Latina*, Nuevohacer / Universidad Torcuato Di Tella / Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.

Una convivencia inesperada

Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina

Tradicionalmente influidas por Estados Unidos, las Fuerzas Armadas latinoamericanas han jugado un rol político crucial. Hoy han vuelto a los cuarteles, y el hecho de que acepten sin mayores traumas subordinarse a gobiernos de izquierda demuestra que han alcanzado cierto grado de profesionalidad. Pero esto no significa que no haya problemas pendientes, como la injerencia de los militares en asuntos de seguridad interna en algunos países, y tampoco implica que los gobiernos de izquierda tengan una línea de acción común. Así lo demuestran las diferentes políticas militares de Venezuela, Bolivia y Argentina, así como las dificultades para avanzar en la creación de unas Fuerzas Armadas Sudamericanas.

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Después de reflexionar profundamente como Capitán General de las Fuerzas Armadas, he entendido que es importante potenciar, fortalecer a nuestras Fuerzas Armadas, porque un país sin Fuerzas Armadas no sería un país libre, soberano, y por eso hay que fortalecerlas.

Evo Morales Ayma, presidente de Bolivia

■ Introducción

El Estado moderno se caracteriza fundamentalmente por cumplir las funciones de integración y mantenimiento del orden en una sociedad, para lo cual debe monopolizar el control de la violencia física (tener el monopolio de la fuerza). Pero este monopolio de la capacidad coercitiva debe tener tres

Alejo Vargas Velásquez: profesor titular y director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.
Palabras claves: relaciones cívico-militares, gobiernos de izquierda, Fuerzas Armadas, América Latina.

atributos fundamentales: contar con legitimidad, es decir, con aceptación social, lo que diferencia a un Estado de un grupo ilegal con capacidad coercitiva; operar bajo los límites del Estado de derecho; y limitar su acción a un espacio territorial determinado.

Las Fuerzas Armadas son una de las instituciones fundamentales para ejercer la función de coerción y control del Estado y para darle credibilidad al ordenamiento jurídico, dotándolo de eficacia. Como señala el general en retiro Paco Moncayo, «las Fuerzas Armadas son una institución básica de todo Estado, no importa su forma de organización, su nivel de desarrollo, su modo de gobierno o su tradición histórica y cultura. (...) El derecho interno es respaldado por una capacidad de coacción indispensable, la existencia de una administración monopólica de la violencia legítima (...). La propia creación de los Estados se produjo gracias a la obra libertadora de sus ejércitos»¹.

Por otro lado, la democracia implica gobiernos elegidos periódicamente por la mayoría de los ciudadanos dentro de un sistema de pluralidad política y en un marco jurídico preestablecido, el Estado de derecho. En un régimen democrático, la función de coerción del Estado, a cargo de diferentes instituciones, entre ellas las Fuerzas Armadas, está supeditada a los gobernantes civiles legalmente elegidos. En una democracia, la supremacía del poder civil sobre el poder militar se entiende como «la capacidad que tiene un gobierno democráticamente elegido para definir la defensa nacional y supervisar la aplicación de la política militar, sin intromisión de los militares (...). La supremacía civil lleva a eliminar la incertidumbre respecto de la lealtad de largo plazo de las fuerzas armadas a las autoridades civiles»².

En síntesis, el poder del Estado se fundamenta en una mezcla de consenso y coerción, pero debe ser ejercido dentro de un marco legal y con un nivel aceptable de eficacia, para lo cual las Fuerzas Armadas son una institución fundamental. En un régimen democrático, estas deben estar subordinadas al poder político civil, que las orienta y conduce políticamente.

■ La influencia estadounidense en las Fuerzas Armadas de la región

Desde comienzos del siglo xx, América Latina quedó bajo la influencia de Estados Unidos en materia de seguridad. Fue así como, entre la Primera Guerra

1. Paco Moncayo Gallego: *Fuerzas Armadas y sociedad*, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, Quito, 1995.

2. Rut Diamint: «Introducción» en R. Diamint (ed.): *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella / Nuevohacer / Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

Mundial y el fin de la Segunda, se produjo un realineamiento de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, que cambiaron de paradigma: el modelo prusiano fue sustituido por el estadounidense, gran triunfador en las dos confrontaciones mundiales. Adicionalmente, EEUU se consolidó por esos mismos años como la potencia económica, militar y política de la región.

Para entender la incidencia de EEUU en las Fuerzas Armadas latinoamericanas es necesario tener en cuenta algunos elementos básicos. En primer lugar, desde fines del siglo XIX América Latina ha estado expuesta solo a la influencia norteamericana en temas de seguridad y defensa. Esta influencia, obviamente, ha estado condicionada por las concepciones estadounidenses y por la definición de amenazas formulada por Washington en cada momento histórico. Finalmente, esta influencia se ha ejercido de dos formas: directa, para lo cual se ha intentado estandarizar a los ejércitos de los países latinoamericanos según el modelo del de EEUU mediante la adopción de una doctrina similar; e indirecta, a través de la publicación de textos –manuales y revistas– para los militares³.

Durante la Guerra Fría, la noción de seguridad impuesta por EEUU en América Latina estuvo asociada a las hipótesis de guerra. «Abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países. (...) La hipótesis de guerra revolucionaria era considerada como una posibilidad real inmediata.»⁴

En este panorama, y como respuesta a las amenazas definidas por EEUU, surgió la Doctrina de Seguridad Nacional, que partía de la idea de un enemigo global único, el comunismo, y su expresión dentro de cada país a través del denominado «enemigo interno». En este contexto, dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con EEUU: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los acuerdos bilaterales de asistencia militar.

Fue así como, influidos por la Doctrina de Seguridad Nacional, los militares dieron una serie de golpes en América Latina. La secuencia, que se inicia con el golpe de Estado de Brasil en 1964 bajo el mando del general Humberto Castello Branco, se fue extendiendo, como una mancha de aceite, por toda la región.

3. Ver Saúl Mauricio Rodríguez Hernández: *La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano 1951-1959*, Colección Ojo de Agua, La Carreta Editores, Medellín, abril de 2006.

4. Geraldo Lesbat Cavagnari Filho: «América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional» en Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian: *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Tercer Mundo Editores / SID / Lepri, Bogotá, 1994.

■ Las transiciones a la democracia y el fin de la Guerra Fría

Desde los 80, los regímenes autoritarios comenzaron a mostrar signos de agotamiento. Fue el inicio de los procesos de transición a la democracia, que tuvieron un énfasis político-institucional, centrado en la necesidad de construir democracias electorales. Para ello se descuidó la dimensión económica y social de la democracia y se privilegió la dimensión política.

Esto generó tensiones diversas, como parte del reacomodo institucional cívico-militar. Volver al modelo de subordinación militar al poder civil democráticamente elegido no fue un trámite sencillo y generó conflictos en tres campos diferentes⁵: en primer lugar, el «arreglo de cuentas con el pasado», especialmente en relación con las violaciones a los derechos humanos; en segundo término, el tema pretoriano, es decir la subordinación militar al poder civil, que implicaba el retorno de los militares a los cuarteles y la adopción del marco constitucional y legal; y, finalmente, el margen de autonomía de las Fuerzas Armadas en varios campos, como la educación militar, el gasto y la definición de nuevas misiones.

A fines de los 80 se produjo el fin de la Guerra Fría y el hundimiento de los regímenes socialistas de Europa Oriental, lo cual generó efectos inmediatos en América Latina. El mundo pasó de un escenario marcado por la bipolaridad a otro caracterizado por la unipolaridad en lo político-militar y cierta multipolaridad económica, ya que pareciera avanzarse, aunque todavía sin la suficiente claridad, hacia la conformación de bloques económicos regionales.

Las prioridades de seguridad de la agenda global, fuertemente condicionada por EEUU, están marcadas por las denominadas «nuevas amenazas», que abarcan temas como el tráfico de drogas, la criminalidad internacional, la utilización irracional del medio ambiente, la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos. El narcotráfico fue definido por EEUU como el nuevo enemigo y la

Las prioridades de seguridad de la agenda global están marcadas por las denominadas «nuevas amenazas», que abarcan temas como el tráfico de drogas, la criminalidad internacional, el medio ambiente, la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos ■

5. Ver los textos recopilados en R. Diamint (ed.): *Control civil y Fuerzas Armadas...*, cit.

principal amenaza para su estabilidad política y la de la región, y pareciera ocupar el lugar que dejó vacante el comunismo.

Luego de los atentados del 11 de septiembre, el terrorismo se sitúa como la amenaza fundamental. Subordina a todas las demás: la llamada «Doctrina Bush» se caracteriza por considerar a las redes terroristas y a los Estados débiles o colapsados como las principales amenazas a la seguridad nacional de EEUU. En ese contexto, se prioriza la guerra contra el terrorismo global, se consolida el unilateralismo y se apela a la acción militar preventiva.

■ Los cambios políticos y el nuevo rol de las Fuerzas Armadas

A comienzos del nuevo milenio, América Latina atravesó una serie de cambios políticos. Una oleada de partidos y líderes de izquierda triunfaron en Sudamérica: en 2003, Luiz Inácio Lula da Silva fue elegido presidente de Brasil; en 2003, Néstor Kirchner llegó al poder en Argentina luego de la crisis política de 2001; en 2004, Tabaré Vázquez ganó las elecciones presidenciales de Uruguay con el apoyo del Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría. A ellos se suman Michelle Bachelet en Chile, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y el caso sui géneris de Hugo Chávez en Venezuela, quien llegó al gobierno tras la crisis del sistema de partidos y luego de un intento de golpe militar. También se puede mencionar, como parte de esta ola de triunfos de la izquierda, las victorias de Martín Torrijos en Panamá y el retorno de Daniel Ortega a la Presidencia de Nicaragua.

Lo central es que, en simultáneo con el ascenso de la izquierda, parece ponerse en acción una nueva política de disciplinamiento por parte de EEUU, expresada después del 11 de septiembre en la lucha contra sus dos grandes enemigos globales: el terrorismo y el narcotráfico. Esta política se refleja en la Iniciativa Regional Andina, que es la extensión del Plan Colombia al conjunto de los países de la subregión, y luego en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional promulgada por Washington en septiembre de 2002 y ratificada en 2006.

La tensión es clara. Los gobiernos mencionados, que pueden denominarse de «izquierda democrática», no proceden de partidos políticos tradicionales y son producto de formaciones o coaliciones novedosas, pero tienen algunos rasgos en común: uno de ellos es la búsqueda de mayor autonomía frente a EEUU, sin que esto necesariamente signifique una confrontación con la potencia.

En los últimos años, las Fuerzas Armadas de América Latina han vivido procesos diversos. En la mayoría de los países de la región hay un esfuerzo por delimitar su campo de acción, orientado a la defensa y la seguridad nacional, especialmente exterior, y el ámbito de las policías dedicadas a los asuntos de seguridad pública y seguridad ciudadana. En esta perspectiva, Colombia constituye el ejemplo extremo inverso, por cuanto la persistencia de la violencia ha impedido una diferenciación de roles. Esto ha generado una «militarización» de la policía y, como espejo, la «policialización» de los militares. Esto también ha hecho que los países limítrofes de Colombia, como Venezuela y Ecuador, ubiquen a buena parte de sus Fuerzas Armadas en las zonas fronterizas para tratar de contener los efectos del conflicto armado.

En concordancia con lo anterior, se ha procurado encontrar nuevas misiones para las Fuerzas Armadas. Una de ellas son las misiones de consolidación de la paz promovidas por las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales. Uruguay es, en ese sentido, un

caso extremo, ya que cerca de 30% de sus militares se encuentra destinado a alguna misión de paz. Otra nueva función se vincula a la participación en situaciones de emergencia generadas por catástrofes de la naturaleza y el involucramiento en políticas de desarrollo.

En varios países, como México, Bolivia y Colombia, por presión de EEUU, las Fuerzas Armadas se han involucrado en la lucha contra el narcotráfico, un tema netamente policial y de orden interno. Esto plantea una serie de riesgos –como la corrupción asociada a una actividad que moviliza una enorme cantidad de dinero– y debilita la división entre políticas de defensa y seguridad interna. Como señala Erubiel Tirado a propósito del caso mexicano: «las Fuerzas Armadas han participado sistemáticamente en la lucha contra el narcotráfico desde hace poco más de 25 años. Desde el inicio de esta participación, existieron señales claras de los riesgos de dicha decisión, en especial la exposición de los militares al poder corruptor del narcotráfico»⁶.

Se ha procurado encontrar nuevas misiones para las Fuerzas Armadas. Una de ellas son las misiones de paz. Uruguay es, en ese sentido, un caso extremo, ya que cerca de 30% de sus militares se encuentra destinado a alguna misión de paz ■

6. «La relación cívico-militar en México: hacia la reformulación de un nuevo pacto» en Athanasios Hristoulas (coord.): *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, Instituto Tecnológico Autónomo de México / Miguel Ángel Porrúa librero-editor, México, 2002.

Finalmente, los triunfos de candidatos de izquierda en varios países de la región han hecho que las Fuerzas Armadas enfrenten el desafío de convivir con gobiernos de este signo político. Al hacerlo, han mostrado su profesionalidad, su subordinación a los marcos constitucionales y su capacidad para tomar distancia de la concepción ideológica de la Guerra Fría. En ese sentido, el gasto público militar no parece haber sido afectado por orientaciones ideológicas:

La pregunta es si la orientación política de los gobiernos cambia los patrones de inversión en defensa, y en principio la respuesta es que no. La orientación ideológica de los gobiernos no genera, en el corto plazo al menos, cambios importantes en las políticas de inversión (...) La retórica de izquierda ha acompañado en los últimos años a los gobiernos de Venezuela y Argentina y sin embargo el comportamiento de los dos países es relativamente distinto. Mientras el gasto militar argentino decae sistemáticamente (...), Venezuela tiene una serie de altibajos con una curva creciente que sin embargo no llega a alcanzar a la inversión de 1997 decidida un año antes de que el presidente Chávez llegue al poder.⁷

En la misma línea, José A. Olmeda ofrece una mirada panorámica acerca de las actuales relaciones entre civiles y militares en América Latina.

En lo que respecta a las relaciones civiles-militares, se advierten distintas pautas según las subregiones analizadas. Así, destaca un control civil débil en los países del Norte y Centroamérica y en los del Arco Andino. México carece de Ministerio de Defensa unificado y los departamentos encargados de la dirección y coordinación del Ejército de Tierra y de la Marina están encabezados por militares. En El Salvador y Guatemala sí existe Ministerio de Defensa, pero está dirigido por militares. Esta misma situación se repite en la mayoría de países que componen el Arco Andino: Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Los países del Cono Sur sí presentan una pauta de control civil homologable con el resto de los países occidentales.⁸

■ Un análisis de tres casos

Venezuela. Durante el gobierno de Chávez se produjo un cambio o una redefinición de la doctrina de seguridad y defensa. De acuerdo con el general Raúl Baduel, ex-comandante del Ejército venezolano, los posibles escenarios de conflicto son cuatro: una guerra de «cuarta generación» con el propósito de desestabilizar el país, como paso previo a la conducción de operaciones

7. Adrián Bonilla: «Gasto militar y modificaciones electorales en América Latina» en Isidro Sepúlveda (ed.): *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.

8. José A. Olmeda: «Un esbozo institucional histórico sobre las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano» en J.A. Olmeda (comp.): *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

destinadas a desorganizar y finalmente destruir el Estado-nación; un golpe de Estado con acciones de subversión y grupos separatistas; un conflicto regional; y una intervención militar internacional liderada por EEUU, al estilo de la coalición que interviene en Iraq⁹.

Heinz Dieterich define de este modo los objetivos de una posible acción militar contra Venezuela: «escarmentar las tesis nacionalistas; garantizarse el acceso irrestricto, seguro y barato a tan importante fuente de energía [el petróleo]; consolidar la tesis del globalismo, y extender el dominio anglosajón del planeta al menos por la próxima centuria»¹⁰.

En este contexto, el gobierno venezolano se ha propuesto incrementar, fortalecer y preparar el componente militar para la defensa en el marco de una guerra asimétrica. Y, al mismo tiempo, profundizar la fusión pueblo-ejército, para lo cual creó la Reserva Nacional y la Guardia Territorial¹¹. Venezuela rompió con la doctrina militar de EEUU y la sustituyó por la «Doctrina bolivariana de la guerra defensiva de todo el pueblo». El mismo Chávez definió la necesidad de desarrollar un pensamiento militar alternativo para América Latina y el Caribe con acciones que promuevan una nueva integración militar¹². Esto explicaría el énfasis de la política exterior venezolana en la integración regional, no solo en la dimensión económica, sino especialmente en la política y militar.

Las principales críticas a la política de seguridad y defensa iniciada por Chávez apuntan a la tendencia a la militarización de la seguridad, el riesgo de politización de los militares, obligados a defender un proyecto político determinado, y la posibilidad de que se consolide un proceso de militarización de la sociedad civil. Asimismo, se cuestiona el alto grado de concentración en

Las principales críticas a la política de seguridad y defensa iniciada por Chávez apuntan a la tendencia a la militarización de la seguridad, el riesgo de politización de los militares y la posibilidad de que se consolide un proceso de militarización de la sociedad civil ■

9. En Heinz Dieterich: «Nace la doctrina militar de la revolución venezolana» en *Rebelión*, 17/12/2004 y Proyecto Agenda de Seguridad Regional de Venezuela en el Contexto de la Subregión Andina y Brasil, coordinado por Francine Jacome: «Venezuela. Reconceptualización de la seguridad (1999-2005): impactos internos y externos», Policy Paper N° 5, Programa de Cooperación en Seguridad Regional / Fescol y otros, noviembre de 2005.

10. H. Dieterich: ob. cit.

11. Proyecto Agenda de Seguridad Regional...: ob. cit.

12. Ibíd.

el presidente del poder decisorio en asuntos militares y el hecho de que los temas de seguridad y defensa siguen siendo considerados como asuntos exclusivamente militares.

Bolivia. Al igual que otros países de América Latina, en Bolivia las Fuerzas Armadas y policiales acumulan antecedentes complicados. Así lo describe Loreta Telleria:

En primer lugar, es preciso aclarar que ambas instituciones estuvieron exentas de todo proceso de la reforma institucional en el periodo democrático. En segundo lugar, ambas instituciones siempre garantizaron el equilibrio y la estabilidad de los gobiernos de turno frente al creciente conflicto social. Por ese motivo, se convirtieron en sectores con ciertos privilegios, como ser su pseudoautonomía institucional. En tercer lugar, al ser instituciones semiautónomas el principio democrático de dirección política y de subordinación al poder civil fue cuestionado numerosas veces, a través de los continuos amotinamientos policiales y deliberación militar. En cuarto lugar, la falta de control político por parte del Parlamento, sumada a la falta de conocimiento sobre ambas instituciones por parte de la ciudadanía, derivó en un aislacionismo conveniente para policías y militares. En quinto lugar, el divorcio entre la sociedad y las fuerzas armadas y de policía repercutió en una crisis de legitimidad de ambas instituciones. Por un lado, la policía con graves denuncias de corrupción e ineficiencia operativa; y por otro lado, las fuerzas armadas con su pasado represivo y amenazante respecto de los derechos humanos. En último lugar, la falta de modernización institucional de la policía y de las fuerzas armadas hizo que ambas fueran utilizadas en la lucha contra las drogas, el control y la represión de los conflictos sociales y la seguridad ciudadana. En este cambio de roles se produjo la policialización de los militares

y la militarización de los policías, agudizando aún más la disputa institucional en la lucha de retener y acumular funciones.¹³

El objetivo del gobierno de Evo Morales consiste en administrar la defensa como una política pública, entre cuyas características principales se encuentra el principio de supremacía civil ■

El objetivo del gobierno de Evo Morales consiste en administrar la defensa como una política pública, entre cuyas características principales se encuentra el principio

de supremacía civil. El objetivo no es revolucionario, ya que administrar la defensa como una política de Estado no es un planteamiento nuevo o una opción posible, sino una exigencia fundamental en una democracia representativa¹⁴. Esto, sin embargo, pareciera ir a contravía del esfuerzo de convertir a las Fuerzas Armadas en un eje de apoyo al proyecto político del MAS:

13. L. Telleria Escobar: «Fuerzas Armadas y Asamblea Constituyente» en *Newsletter Resdal* N° 27, 9/2007.

14. Sonia Alda: «La participación de las Fuerzas Armadas en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales» en I. Sepúlveda (ed.): *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, cit.

Si por un lado el objetivo principal es implantar la norma y la institucionalidad como el elemento fundamental que medie en las relaciones civiles militares, bajo el control civil; por otro determinadas medidas del gobierno masista, como la directa implicación de las Fuerzas Armadas en los proyectos políticos del MAS, podría cuanto menos neutralizar los esfuerzos orientados en aquel sentido.¹⁵

Las prioridades de Evo Morales son claras:

Hay dos reivindicaciones populares que han justificado la caída de los anteriores presidentes y que el MAS ha hecho suyas, al punto de ser los ejes fundamentales de su gobierno: la nacionalización de los hidrocarburos y la celebración de una Asamblea Constituyente (...) Para ambas cuestiones, el presidente Morales ha pedido la colaboración de las Fuerzas Armadas, a las que ha otorgado una considerable centralidad.¹⁶

Los cambios se han desarrollado en dos líneas de acción: las relaciones civiles-militares y las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, que han sido bien recibidas por cuanto contribuyen a reforzar la legitimidad social de la institución militar.

Respecto a las relaciones civiles-militares, el gobierno ha insistido en que la norma y la institucionalidad serán los términos fundamentales bajo los que se determinará esta relación. Esta opción es una novedad si consideramos que la informalidad y el clientelismo han sido predominantes hasta el momento. Desde la transición democrática, los privilegios y las prebendas han sido la moneda de cambio empleada para asegurar la subordinación de las Fuerzas Armadas. En cuanto a las nuevas misiones asignadas a las Fuerzas Armadas para alcanzar esa unidad con el pueblo, si bien mejora la imagen de las Fuerzas Armadas, al dedicarse fundamentalmente a labores de «acción cívica» o desarrollo nacional, la naturaleza de estas misiones se desvía de los cometidos propiamente militares. Con ello se corre el riesgo de obstaculizar una firme dirección civil, uno de los principales objetivos del gobierno, al asignar a las Fuerzas Armadas misiones que corresponden a instituciones civiles.¹⁷

En relación con las nuevas misiones de la institución militar, afirma Loreta Telleria:

durante el año 2006, las Fuerzas Armadas actuaron en temas de carácter social, de inclusión, humanitarias, resguardo de la soberanía, y en apoyo a las políticas estatales. La prioridad que en años pasados tuvo la lucha contra el narcotráfico y los conflictos sociales, dio paso a una serie de actividades que reflejan una tendencia a la reconfiguración de los roles. Los datos muestran que las Fuerzas Armadas han descomprimido su tradicional rol represivo y han dado paso a un rol activo de acercamiento a la sociedad.¹⁸

15. S. Alda: ob. cit.

16. *Ibíd.*

17. *Ibíd.*

18. «Las Fuerzas Armadas en Bolivia: el desafío del cambio» en Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, 2007, <<http://atlas.resdal.org>>.

Como parte de esta nueva política, es importante destacar la decisión de excluir a los militares de la lucha antidrogas. En palabras de la misma autora, «Este paso significa, en efecto, cortar otro de los nudos fundamentales que alimentaban la relación clientelar entre el poder civil y el militar, mediante la cual éste se aseguraba un ámbito de autonomía. Con ello el gobierno sería coherente con su intención de eliminar este espacio y consolidar el principio de supremacía civil»¹⁹.

Pero esta nueva orientación también genera algunos problemas. Para reemplazar los recursos que antes llegaban a través de la cooperación estadounidense en la lucha antidrogas, se ha planteado establecer un Impuesto Directo a los Hidrocarburos de 2%. Además, se han firmado acuerdos de cooperación militar con Venezuela. El riesgo señalado por diferentes analistas es que la insistencia del gobierno en convertir a las Fuerzas Armadas en su aliado las transforme en «compañeras de viaje» en el desarrollo de las políticas oficiales, lo cual puede generar una politización de aquellas y dificultar el necesario proceso de profesionalización y reacomodo institucional.

Argentina. De todos los procesos de transición a la democracia de América Latina, el de Argentina es sin dudas el caso más claro de subordinación mi-

**De todos los procesos
de transición a la democracia
de América Latina, el de
Argentina es sin dudas el caso
más claro de subordinación
militar al poder civil ■**

litar al poder civil. El ex-jefe del Estado Mayor del Ejército, Martín Balza, lo explica en estos términos:

Estoy firmemente convencido de que la democratización del Ejército está consolidada e internalizada en todos sus integrantes (...). La guerra de Malvinas consolidó la imprescindible necesidad de un cambio de pautas culturales y fue la causa principal de que co-

menzara a instrumentarse una gran transformación en la década de los noventa. Abarcó, entre otros aspectos, la asunción de la responsabilidad institucional en la violación de los derechos humanos y de la dignidad de las personas cometidos por la última dictadura militar; la incorporación al acervo cultural militar del respeto irrestricto a las instituciones de la República; un sustancial cambio en el sistema educativo del Ejército; la implementación del servicio militar voluntario en reemplazo del obligatorio; el incremento de las exigencias para los ascensos, ponderando el conocimiento de idiomas extranjeros y títulos universitarios; la erradicación del autoritarismo mediante un liderazgo basado en un mando firme, equilibrado y respetuoso para con el subordinado; una mayor participación de la mujer (...) Tampoco hay que olvidar la reducción cuantitativa de la fuerza privilegiando lo cualitativo y la descentralización orgánica (...).²⁰

19. *Ibíd.*

20. «Memorias de un general. Entrevista al general en retiro Martín Balza» en *Señales*, 4/2007, Bogotá.

En Argentina, la Ley de Defensa Nacional establece parámetros para garantizar la subordinación militar al poder civil y la no injerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos políticos y de seguridad interior. También menciona la necesidad de desarrollar una reforma en las instituciones castrenses. Se trata de un avance de importancia capital para el establecimiento de relaciones cívico-militares de acuerdo con los principios democráticos y para el debilitamiento de las tareas de las Fuerzas Armadas en asuntos internos. Como era de esperarse, los objetivos de la ley se han ido concretando de manera progresiva. No ha sido sencillo lograr una efectiva conducción política de la estrategia de defensa ni tampoco avanzar en la reforma administrativa de las instituciones militares. No obstante, desde el regreso de la democracia, en 1983, el esfuerzo por limitar el papel de las Fuerzas Armadas a la defensa contra agresiones externas, por su despolitización y por la reducción de su presupuesto, ha sido constante.

Pero como algunos de estos objetivos solo se han cumplido parcialmente, en 2006 Néstor Kirchner firmó un decreto que apunta a establecer claras restricciones al accionar de las Fuerzas Armadas y garantizar que estas no intervengan de ninguna manera en las decisiones de política interna. Esta decisión se explica por la herencia del pasado autoritario, las violaciones masivas a los derechos humanos y las condiciones en que las Fuerzas Armadas tuvieron que abandonar el poder después de la derrota en Malvinas, legado que permanece vigente en la memoria colectiva de los argentinos y constituye uno de los argumentos más fuertes del gobierno para impulsar las reformas²¹.

El decreto mencionado señala que el Ministerio de Defensa no solo es un órgano de mediación entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, sino que debe intervenir de manera directa en la formulación, implementación, ejecución y

21. «Las Fuerzas Armadas argentinas fueron adquiriendo, desde principios de la década del 30, un creciente rol respecto al sistema político, el cual se manifestaría en una continua intervención tutelar sobre el mismo que las llevó a producir reiterados golpes de Estado y a asumir el poder y que culminaría en 1976 con la instalación de una violentísima dictadura militar en nuestro país que dejó un trágico saldo de 30.000 desaparecidos. (...) En el Ejército, desde principios de los años 60, se fue configurando una estructura de inteligencia y seguridad interior, relacionada con el monitoreo y el eventual accionar sobre los actores, sectores y grupos políticos y sociales opositores a la voluntad política de las Fuerzas Armadas. Fue el desarrollo de una *estrategia contra subversiva* que escapó a los parámetros legales, morales y éticos y terminó configurando uno de los casos más significativos de *terrorismo de Estado* practicado por Fuerzas Armadas», en Nilda Garré (ministra de Defensa de Argentina): «Los problemas de la Defensa Nacional en la Argentina actual. La Defensa concebida como esfuerzo para lograr la seguridad nacional», ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Políticas de Defensa, <www.mindef.gov.ar/gestion_ministerial_problemasdefensa.html>.

evaluación de las políticas de defensa²². Complementariamente, la norma excluye cualquier tipo de labor militar en la prevención del delito común y deja sentado que solo intervendrán en la seguridad interna cuando haya un estado de guerra civil o un alzamiento armado contra los poderes constitucionales:

Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación «nuevas amenazas», responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.²³

En cuanto al aspecto organizativo, se le asigna al Estado Mayor Conjunto (EMCO) la dirección unificada del sistema militar y se le transfieren las funciones de comando y organización que antes estaban a cargo de la jefatura de cada fuerza. Esta decisión parte de la idea de que las deficiencias y desatinos de las Fuerzas Armadas, como la conducción de la guerra de las Malvinas, se deben en buena medida a la falta de coordinación entre las tres fuerzas, que actuaban de manera independiente y sin criterios conjuntos.

Finalmente, cabe añadir la sostenida reducción presupuestaria. «Desde 1983 al 2003, la magnitud total de recursos destinados a la defensa se contrajo en 58,7% y la participación de la jurisdicción dentro del presupuesto nacional se desplomó de 13,78% a 7,7%, tendencia que continuó acentuándose hasta el presente.»²⁴

■ ¿Hacia unas Fuerzas Armadas Sudamericanas?

En un documento del Núcleo de Asuntos Estratégicos, el presidente Lula sugirió la posibilidad de crear unas Fuerzas Armadas Sudamericanas. «El perfeccionamiento de la política de defensa hará que Brasil fortalezca su capacidad de defensa, aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa con los

22. «Que debe entenderse que toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas, no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área.» Decreto 727 de la Defensa Nacional (2006).

23. *Ibid.*

24. Gustavo Sibilla: «La modernización del sector defensa. Caracteres y fundamentos del modelo argentino» en <www.mindef.gov.ar/Version%20Español.pdf>.

países vecinos, para enfrentar las nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar las negociaciones en el ámbito internacional»²⁵.

El periodista uruguayo Raúl Zibechi sostuvo que la idea de crear una fuerza militar de estas características, similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),

fue divulgada a mediados de noviembre por el coronel de artillería Oswaldo Oliva Neto en un seminario conjunto entre Brasil y la Unión Europea. Aunque el presidente Hugo Chávez ya había formulado una propuesta similar durante la cumbre del Mercosur en julio, en Córdoba (Argentina), el que sea la principal potencia regional la que tome ahora la iniciativa reviste la mayor importancia. El proyecto será sometido el próximo año a los demás gobiernos de la región, aunque se estima que el gobierno brasileño ya ha pactado su aceptación con todos los países. De prosperar, Sudamérica contará con un organismo de unidad política (la Confederación Sudamericana de Naciones) y unas Fuerzas Armadas que la dotarán de autonomía militar.²⁶

Esta propuesta, formulada inicialmente por Chávez, sugerida en 2003 por Lula y también apoyada en Chile por el Partido Socialista, podría, de acuerdo con algunas opiniones, haberse ya prefigurado con la misión militar de la ONU en Haití, comandada por Brasil e integrada por tropas de Argentina, Chile y Uruguay. En ese sentido, la intervención en Haití podría constituir el anticipo de una futura fuerza militar regional, cuya viabilidad, en el actual contexto subregional marcado por una creciente mayoría de gobiernos de centroizquierda, podría verse como una respuesta preventiva-defensiva frente a eventuales acciones desestabilizadoras²⁷.

**La intervención en Haití
podría constituir el anticipo
de una futura fuerza militar
regional, cuya viabilidad
podría verse como una
respuesta preventiva-defensiva
frente a eventuales acciones
desestabilizadoras ■**

Sin embargo, hay que hacer la siguiente precisión: una cosa es la propuesta brasileña, que se basaría en procesos de integración regional, con Fuerzas Armadas profesionalizadas, y otra muy distinta la que impulsa Chávez y defienden los círculos bolivarianos del continente, que conciben el proyecto

25. Presidencia da República, Núcleo de Asuntos Estratégicos: «Projeto Brasil 3 Tempos. 50 Temas Estratégicos», Brasília, noviembre de 2006.

26. Raúl Zibechi: «Hacia las fuerzas armadas sudamericanas» en *La Jornada*, 2/12/2006, México.

27. R. Zibechi: ob. cit.

como parte de una confrontación con EEUU. Un ejemplo de esta segunda posición es la del general en retiro René Vargas, de Ecuador:

Estamos asistiendo a una guerra imperial contra nuestros pueblos, es la Cuarta Guerra Mundial, donde los objetivos y las estrategias económicas son claras: Tratados de Libre Comercio, ayuda militar, combate al narcotráfico y la «narcoguerrilla», etc. No son sino pretextos para recolonizarnos. Entonces una forma para hacer fortaleza continental y tener éxito en esta guerra, es la unión cívico-militar, pues somos la misma cosa, somos ciudadanos iguales, el uno por una temporada viste de uniforme, los otros en sus talleres, los ingenieros en sus construcciones, el médico en el hospital. Pero tenemos los mismos orígenes, somos la misma familia latinoamericana.²⁸

Teniendo en cuenta estas diferencias y contrastes, lo más probable es que estas iniciativas, en el corto y mediano plazos, no tengan desarrollos reales, más allá de algunas misiones conjuntas de mantenimiento de la paz, como en Haití, o experiencias binacionales, como las que están desarrollando las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina.

■ Breve conclusión

La búsqueda de la seguridad debe contemplar tanto los aspectos militares como los diplomáticos y políticos. Los cambios globales y regionales parecen generar transformaciones que por ahora solamente se insinúan. En ese sentido, los cambios políticos acaecidos en la región y el giro a la izquierda registrado en muchos países han producido una serie de transformaciones en las Fuerzas Armadas.

Esto, sin embargo, no significa que haya una tendencia monocolor en los gobiernos de centroizquierda ni que sean similares los procesos de reforma –doctrinaria, misional, organizativa, operacional– implementados en cada país. Los tres casos analizados en este artículo así lo confirman.

De todos modos, podemos afirmar que, pese a las diferencias, no hay duda de que hoy existen Fuerzas Armadas más profesionalizadas, lo cual, en principio, les permite subordinarse a los gobiernos de izquierda sin mayores traumas. La tradicional influencia de EEUU ha perdido importancia, pero todavía es temprano para considerar este dato como un cambio definitivo de carácter en las Fuerzas Armadas de la región. ☒

28. Entrevista al general en retiro René Vargas Pazzos en H. Dieterich (coord.): «La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano», Instituto Municipal de Publicaciones Alcaldía de Caracas, Caracas, 2004, disponible en <www.rebellion.org/docs/9526.pdf>.

La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina

Argentina es el país latinoamericano que más ha avanzado en el control civil de las Fuerzas Armadas. Es el primero que sometió a la justicia a los responsables de la dictadura y uno de los pocos en que se prohíbe claramente la intervención militar en la seguridad interna. El diseño creado en los primeros años de la transición a la democracia apuntaba a juridizar la relación cívico-militar, de modo de separar claramente lo correcto de lo ilegal y marcar una ruptura con la tradición golpista. Este camino, sin embargo, estuvo marcado por avances y retrocesos, levantamientos militares y la búsqueda, por parte de las Fuerzas Armadas, de nuevos espacios de autonomía. Aunque el gobierno de Néstor Kirchner reinstaló una agenda de derechos humanos e implementó algunas medidas importantes, la institucionalización del nuevo rol de los militares está lejos de haberse consolidado.

RUT DIAMINT

■ La historia oficial

Una encuesta para evaluar la credibilidad de las instituciones argentinas realizada por la consultora Opinión Pública, Servicios y Mercados a inicios de 2006 otorgaba a las Fuerzas Armadas un índice de 21% de confianza, un porcentaje bajo, muy distante del 67% de, por ejemplo, las universidades. Esta

Rut Diamint: profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad de Bologna, Representación Buenos Aires, e investigadora del Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (Conicet).

Palabras claves: transición a la democracia, derechos humanos, militares, control civil, Argentina.

tendencia da cuenta del resquemor que aún ocasionan los militares en Argentina y hace pensar en algunas paradojas: ¿por qué los argentinos no debatieron, al menos como recurso argumentativo, la eliminación de las Fuerzas Armadas? ¿Se debe a que nuestra cultura está militarizada? ¿Responde a una percepción de inminente amenaza? ¿Hay intereses ocultos, por ejemplo en las compras militares?

De todos los países de América Latina, Argentina es sin dudas el que hizo las revisiones más profundas y los cambios más notables para avanzar en el control civil democrático de las Fuerzas Armadas. Es, también, el país que dio más pasos en la tarea de hacer de la política de defensa una política pública decidida por el Poder Ejecutivo, con aportes tanto del Congreso como de la comunidad académica. Y es, finalmente, el país latinoamericano en el que los militares intervienen menos en la toma de decisiones.

A fin de entender la tesis de este trabajo, definimos el control civil de las Fuerzas Armadas como el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles. Esto implica la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo con los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas de juego fijadas por ella. La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa y conduce efectivamente a las Fuerzas Armadas.

En Argentina, pese a los avances señalados, no podemos concluir que el capítulo esté cerrado. Ello no se debe al capricho de un presidente o a la debilidad de otro, sino a la peculiar manera en la cual se encaró la transición a la democracia. Este proceso incluyó un diseño básico para recuperar el sistema republicano y asignarles un papel definido a las Fuerzas Armadas, decisión que se mantuvo a lo largo de los cinco gobiernos postautoritarios. No obstante, hubo también un notorio disenso en la aplicación de las medidas requeridas para concretar ese diseño.

El modelo de transición, y el lugar que dentro de él ocuparían las Fuerzas Armadas, fue delineado por Raúl Alfonsín, el primer presidente del periodo posdictatorial, siguiendo una poderosa corriente de pensamiento jurídico. El esquema propuesto había sido explicitado en la campaña electoral de 1983,



cuando Alfonsín recitaba el preámbulo de la Constitución en sus discursos y atribuía los golpes militares recurrentes a un largo proceso histórico de pérdida del sentido jurídico. Decía: «Los golpes de Estado no deben ser vistos como productos de un comportamiento peculiarmente castrense sino, en todo caso, como expresiones militares de un generalizado comportamiento social signado por aquella caída en la ajuridicidad»¹. Esta interpretación sentó un precedente, impuso una mirada sobre la historia, fijó una pauta de relacionamiento con los militares y disciplinó las decisiones vinculadas a estos. Y es también la

La condena a las juntas militares de la dictadura por violaciones a los derechos humanos constituyó un hecho sin precedentes en América Latina, que contrastó fuertemente con las transiciones negociadas que por aquellos mismos años tenían lugar en Uruguay, Chile, Brasil, España, Portugal y Sudáfrica ■

que explica por qué la estrategia del gobierno fue impulsar juicios e imponer penas, es decir, juridizar la relación cívico-militar.

La condena a las juntas militares de la dictadura por violaciones a los derechos humanos impulsada por el gobierno de Alfonsín constituyó un hecho sin precedentes en América Latina, que contrastó fuertemente con las transiciones negociadas que por aquellos mismos años tenían lugar en Uruguay, Chile, Brasil, España, Portugal y Sudáfrica. Los juicios a las cúpulas militares constituyeron la decisión más arriesgada, valiente y costosa que un novel gobierno democrático podía enfrentar y, al mismo tiempo, fueron la marca de un proceso de regeneración del sistema político, al que ninguno de los gobernantes posteriores pudo escapar.

La política de derechos humanos del gobierno de Alfonsín fue el eje de las relaciones con las Fuerzas Armadas. El objetivo era demostrar, a través de una conducta ejemplar, el valor de la democracia. La opinión pública quedó apartada por el impacto que provocaron los datos develados por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), creada por el gobierno para investigar los crímenes de la dictadura. A diferencia de lo que ocurrió en otros países, el conocimiento de la verdad fue planteado como una condición necesaria, pero no suficiente, para la consolidación de la democracia. Por eso Alfonsín propuso un castigo a través de juicios y sanciones, hito que diferenció a su gobierno de todas las demás experiencias anteriores. Se creó, desde aquel momento, un patrón que separa claramente lo correcto de lo ilegal.

1. En Pablo Giussani: *¿Por qué, doctor Alfonsín?*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987, p. 117.

Sin embargo, desde el inicio de esta etapa de ruptura las decisiones del gobierno encontraron la resistencia corporativa de las instituciones castrenses. Las declaraciones del general Jorge Arguindegui, en aquel momento jefe del Ejército, son un claro ejemplo de la distancia entre la política del gobierno y la opinión de los militares. «Este es un Nuremberg pero al revés, allí se juzgó a los derrotados, no a los vencedores.»² Las declaraciones de Arguindegui revelaban la existencia de dos visiones opuestas acerca del pasado reciente. El tránsito a la nueva república estaría plagado de escollos.

■ La república encontrada

Alfonsín esperaba que la revitalizada confianza de la sociedad en la democracia –que él mismo había contribuido a generar durante la campaña electoral– funcionara como el motor de una nueva conciencia militar. La idea era que las Fuerzas Armadas, fuera quien fuese el presidente de turno, se subordinaran a la autoridad civil institucionalmente establecida. Para ello contaba, además del respaldo social, con el creciente descontento entre las filas militares por los errores de la dictadura y la derrota en la guerra de Malvinas. Ese movimiento de depuración, en los planes de Alfonsín, estaría encarnado por los oficiales democráticos.

La estrategia quizás habría sido factible si no se hubiera cuestionado desde el gobierno la legitimidad de la lucha contra la subversión. Pero Alfonsín no podía fortalecer la democracia si dejaba intacta la reputación de los militares asesinos. Debía depurar las Fuerzas Armadas. Para evitar quedar como rehén de los militares, el gobierno contaba con dos condiciones favorables. Por una parte, la capacidad de reacción militar estaba seriamente dañada. Las Fuerzas Armadas estaban desestructuradas y fragmentadas y carecían de un proyecto político claro. Por otra parte, la sociedad había sufrido el gobierno autoritario, que había conducido al país a una guerra suicida, generado una crisis económica profunda, silenciado cualquier expresión de disenso y aplicado el terror como política de Estado.

En ese contexto, el presidente logró cambiar el patrón recurrente de golpes militares, pero fue menos eficaz a la hora de manejar los numerosos problemas derivados tanto del control democrático de las Fuerzas Armadas como de la reconstrucción institucional y económica del país. La urgencia por establecer la subordinación de las Fuerzas Armadas, sumada a la ausencia de un

2. *Clarín*, 27/3/1985, p. 5.

plan integral de defensa, permitió que los militares generaran nuevas estrategias de preservación del poder, cuyo resultado fue el debilitamiento del gobierno democrático y el hecho de que se dejara en suspenso la resolución del conflicto cívico-militar.

El gobierno de Alfonsín nunca pensó en destruir o anular las Fuerzas Armadas, a las que consideraba instituciones esenciales de un Estado democrático. Su estrategia era el juzgamiento selectivo de los responsables de los crímenes de la dictadura ■

El gobierno de Alfonsín nunca pensó en destruir o anular las Fuerzas Armadas, a las que consideraba instituciones esenciales de un Estado democrático. Su estrategia era, como se señaló, el juzgamiento selectivo de los responsables de los crímenes de la dictadura. Pero el costo político del proceso judicial no fue calculado correctamente y generó una secuela penosa: los levantamientos militares contra el gobierno democrático, que llevaron a Alfonsín a impulsar dos leyes –denominadas de

Obediencia Debida y de Punto Final– que impedían a la justicia avanzar en la cadena de responsabilidad en el juzgamiento de los militares, de modo que solo se confirmaron las condenas a los jefes máximos de la dictadura. Los desbordes castrenses y los intentos frustrados de golpe de Estado, junto con la inestabilidad económica generada por la obstrucción de los sindicatos y los desaciertos de gestión, le impidieron a Alfonsín concretar muchos de sus objetivos.

Los militares debían retornar a las instituciones. Pero ese propósito nunca se concretó y el diseño, que a criterio de los asesores del gobierno de Alfonsín permitiría abrir un canal para la participación organizada de las Fuerzas Armadas en el nuevo orden democrático, debilitó la conducción civil de la institución militar. Hubo una serie de anuncios incumplidos que revelaron una ausencia de conducción. Los militares, y muchos de sus aliados civiles, aprovecharon estas fallas para confirmar la incapacidad de los políticos para organizar la defensa.

Ello no quiere decir que, como resultado de la resistencia militar y los desaciertos del gobierno, el plan de acción haya sido totalmente dejado de lado. Se lograron, de hecho, algunos cambios importantes. El Ministerio de Defensa, a cargo de un político civil, ejerció tanto el manejo de las directivas militares como el control del presupuesto, del salario y de la producción para la

defensa. Se racionalizó el presupuesto y se modificaron los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas mediante la transferencia de responsabilidades a un organismo civil, la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). Estas medidas buscaban limitar la autonomía militar y hacer efectivo el control civil de las Fuerzas Armadas.

Pero la dimensión de la transformación que se debía realizar era inmensa. Alfonsín quiso dotar a las Fuerzas Armadas de un claro sistema de defensa nacional, que implicara la eliminación definitiva de la Doctrina de Seguridad Nacional y la adopción de objetivos profesionales en reemplazo de las motivaciones ideológicas. En abril de 1998 se promulgó la Ley de Defensa, que estableció claramente que la actividad de las Fuerzas Armadas se centraba en la defensa externa y limitaba su participación en cuestiones internas. Esta ley marca una diferencia importante con otros países de la región pues prohíbe a los militares ocuparse de temas de seguridad interior. Pese a que fue votada por unanimidad y reflejaba un amplio consenso democrático entre los dos partidos mayoritarios –el radical y el justicialista–, la amenaza de los levantamientos militares retrasó la reglamentación de su articulado, que recién se concretó 13 años después.

Pero la tarea del gobierno de Alfonsín no se limitaba a establecer el control democrático. Apuntaba, también, a modificar el pensamiento militar que había servido para justificar su recurrente intervención política. Para ello era necesario reformar la educación militar. En ese sentido, aunque el argumento utilizado fue la necesidad de equiparar a los altos oficiales con los requerimientos de las sociedades más modernas, que en general exigían títulos universitarios, el interés real era cambiar la formación mesiánica y antidemocrática que recibían los cadetes. Pero en esta, como en otras iniciativas, el gobierno se quedó a mitad de camino: logró modificar los programas de estudio pero no removió a los históricos profesores.

Alfonsín ganó las elecciones de 1983 recitando el preámbulo de la Constitución. Congregó a la población alrededor de la revalorización de los principios de la democracia. La dura realidad y sus muchas limitaciones lo llevaron a que, al final, abandonara muchas de sus propuestas más valiosas.

■ Cenizas del paraíso

Carlos Menem, que asumió el poder en 1989, estaba igualmente convencido de la necesidad de reducir la autarquía militar y reforzar la conducción civil

**A diferencia de Alfonsín,
Menem no apeló a la
juridicidad para limitar la
autonomía militar, sino
a un juego político que
buscaba generar
dependencia personal ■**

de la defensa. Se trataba, todavía, de una condición institucional básica para el funcionamiento de la democracia. Pero, a diferencia de Alfonsín, Menem no apeló a la juridicidad para limitar la autonomía militar, sino a un juego político que buscaba generar dependencia personal. A los pocos meses de comenzar su mandato, el presidente definió el rol de los militares de esta manera: «El Ejército Argentino, en el marco del poder político constituido, debe contribuir a la tranquilidad y estabilidad de las instituciones republicanas»³.

No obstante esta definición, y a pesar del rechazo de la mayor parte de la sociedad, Menem buscó descomprimir la presión militar y otorgó el indulto a los jefes militares por medio de 11 decretos firmados en 1989 y 1990, que beneficiaron a 220 oficiales y 70 civiles, entre los que se encontraban, además de los principales responsables de las violaciones a los derechos humanos, los jefes de la Guerra de Malvinas y militares que se habían levantado contra el gobierno de Alfonsín, así como dirigentes de la organización guerrillera Montoneros. Aunque los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles y no admiten ser amnistiados, como determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el presidente justificó los indultos en el artículo 99 inciso 5 de la Constitución Nacional. Su argumento consistía en la necesidad de superar los odios y consolidar la reconstrucción nacional cerrando una etapa del pasado, pero su consecuencia fue la ruptura del marco de juridicidad fundante de la democracia, el avasallamiento del Poder Judicial, que había juzgado y condenado a los indultados y el restablecimiento de una atmósfera de impunidad.

Pero al mismo tiempo, aunque nunca hizo explícita su voluntad de debilitar a las Fuerzas Armadas, Menem siguió una línea política que demostró que no temía los planteos corporativos. En ese sentido, puso a las Fuerzas Armadas en el mismo nivel que otras instituciones del Estado, sin reconocer sus prerrogativas. Negoció con los oficiales que se mostraban más leales y rompió con las cadenas corporativas, lo cual contribuyó a debilitar a los militares, aplacó algunas demandas y recompuso selectivamente aquellas funciones que eran útiles a sus proyectos. Negoció con las cúpulas beneficios a cambio de lealtad.

3. *Página 12*, 2/11/1989.

En 1996, después de cinco ministros de Defensa, asumió Jorge Domínguez. A diferencia de los dos primeros ministros, Ítalo Luder y Humberto Romero, con una agenda peronista tradicional, del tercero, Antonio Erman González, que miró el tema con ojos de economista, y del cuarto, Oscar Camilión, que mantenía históricas alianzas con los militares, Domínguez se propuso demostrar ejecutividad. Fue el ministro de Defensa peronista que más logros obtuvo. Poco tiempo después de asumir el cargo, y luego de varios años de indefiniciones, firmó el decreto 1116/96, donde se establecía un esbozo de política de defensa. Aunque no alcanzó para institucionalizar las políticas y redefinir el papel de las Fuerzas Armadas, al menos demostró que el Ministerio era algo más que un mediador entre el gobierno y los reclamos de los militares, a quienes sedujo con la idea de construir un «Pentágono», un edificio inteligente que agruparía el Ministerio y la conducción de las tres fuerzas, pero que nunca se concretó.

Otros avances del gobierno de Menem fueron la anulación del servicio militar obligatorio, la intensificación de las misiones militares conjuntas con otros países, la creación de la Junta Superior Logística, la aprobación de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y la continuación de la preparación del Libro Blanco de la Defensa, que finalmente fue publicado en 1999. No obstante, es necesario recordar que fue también durante la presidencia de Menem cuando surgieron casos de corrupción vinculados a la venta de armas a Ecuador –lo que alejó a Argentina de Perú, uno de sus aliados tradicionales en la región– y a los turbios negocios de la Fuerza Aérea en los aeropuertos. Y fue también Menem quien desinstitucionalizó el procedimiento de toma de decisión en las cuestiones de defensa. El Ministerio nunca logró superar el personalismo con el cual el presidente resolvía los temas militares. Desde el punto de vista de la gestión, tampoco desarrolló una administración eficiente: no estableció metas institucionales y actuó sin precisar lineamientos integrales para el funcionamiento del sistema.

Pero sería un error pensar que los indultos y el personalismo respondían a una estrategia de Menem de favorecer a los militares. Quizás su mayor avance fue la construcción de un medio regional más seguro, minimizando las tensiones militares, con iniciativas claras de cooperación con los países vecinos, sobre todo con aquellos con los que existieron hipótesis de conflicto a lo largo del siglo xx. Se dio por finalizada la rivalidad con Brasil y se incorporaron al Mercosur acuerdos específicos de seguridad, al tiempo que se institucionalizó el diálogo con Chile a través de la creación

Sería un error pensar que los indultos y el personalismo respondían a una estrategia de Menem de favorecer a los militares. Quizás su mayor avance fue la construcción de un medio regional más seguro, minimizando las tensiones militares, con iniciativas claras de cooperación con los países vecinos ■

del Comité Permanente de Seguridad. Se impulsaron medidas para el resguardo de la democracia: el representante argentino ante la Organización de Estados Americanos (OEA) fue quien elevó la propuesta de suspender la membresía de los países que interrumpieran el orden constitucional. También se promovieron modificaciones para subordinar la Junta Interamericana de Defensa, integrada por militares de todos los países, a la OEA, limi-

tando su autonomía y convirtiéndola en un órgano de asesoramiento técnico-militar sin funciones operativas. Además, Menem utilizó la política internacional para moldear los nuevos roles militares y decidió la participación argentina en la Guerra del Golfo, a donde envió dos naves. En ese sentido, la Cancillería reemplazó al Ministerio de Defensa en la definición de las políticas de seguridad internacional.

Menem perdió la batalla por su segunda reelección y dejó el gobierno en 1999, en medio de fuertes críticas desde distintos sectores de la sociedad y amenazado por juicios de corrupción. Pese a ello, es justo reconocer que, en el ámbito regional, logró una concordancia positiva con los países vecinos que se tradujo en una disminución de la confrontación. En el orden interno, cerró el ciclo de levantamientos militares que habían jaqueado los primeros años de democracia. Durante su gobierno, el jefe del Ejército, Martín Balza, formuló por primera vez una disculpa institucional por las acciones ilegales de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura, un discurso que, aunque pudo haber tenido objetivos ocultos, sin duda contribuyó a definir una conducta diferente. No obstante, el mismo protagonismo asumido por Balza demuestra la falta de conducción integral del sistema de defensa. En suma, Menem dio un paso más en el largo camino de desmilitarización de la política, siguiendo algunas propuestas de su antecesor, pero con un estilo pragmático que politizó a las Fuerzas Armadas según las conveniencias de su proyecto político.

■ Historias mínimas

No hay mucho para destacar de los dos años de gobierno de Fernando de la Rúa, quien asumió el poder en diciembre de 1999. La patética combinación de

crisis económica –de imposible resolución mientras se acrecentaran la deuda y la recesión– con crisis política –en la que la ineficiencia presidencial se combinó con el suicidio de las instituciones legislativas y judiciales y la aniquilación de su base partidaria– dejó poco espacio para las innovaciones en materia de políticas públicas.

De la Rúa designó como ministro de Defensa a Ricardo López Murphy, un economista sin antecedentes en este campo. Pese a ello, los oficiales rápidamente congeniaron con el ministro, cuyo principal objetivo era sanear las cuentas de las Fuerzas Armadas, volver eficiente la gestión de los recursos y detener los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos, especialmente aquellos que se iniciaban en países europeos. La idea de López Murphy era ordenar la situación para, después, encarar una modernización militar. Para ello intentó mostrar una gestión eficiente que comenzó con un diagnóstico del sistema de defensa.

Pero, más allá de los planes, lo central fue la renuncia a conducir efectivamente las Fuerzas Armadas que comenzó a revelarse cuando se profundizó la crisis política. En ese contexto de debilidad del gobierno, el jefe del Ejército, Ricardo Brinzoni, reclamó a De la Rúa una mayor participación militar en los temas nacionales. En una arenga ante los oficiales, Brinzoni dijo: «Somos parte del poder del Estado y así nos sentimos. No queremos ser meros espectadores ante los problemas que afligen al país, por eso intentamos ser protagonistas y colaborar en las respuestas del Estado a tantas necesidades»⁴. El reclamo, claramente impropio, no lo hacía solo Brinzoni. El jefe de la Armada, Joaquín Stella, se manifestó en una línea similar: «las Fuerzas Armadas no son un actor en el escenario político, sino una institución del Estado que merece ser escuchada y tiene el derecho y la necesidad de aportar lo que debe ser de valor»⁵.

Los tiempos habían cambiado y estas expresiones políticas de líderes militares no preanunciaban un golpe de Estado. En ese sentido, se había producido un notorio avance democrático. Pero un sistema republicano moderno no puede tolerar una demanda militar de esta naturaleza, que excede claramente las funciones de una institución dedicada a la defensa contra enemigos externos. Las Fuerzas Armadas no son parte del diseño político del país y no están facultadas para proponer alternativas. Estos oficiales no se pronunciaban

4. *La Nación*, 21/11/2001.

5. *Clarín*, 12/12/2001.

acerca de cuestiones de seguridad nacional, sino de asuntos de política interna. Pero el gobierno de De la Rúa, golpeado por la crisis, ya no tenía capacidad de reacción ni los recursos políticos necesarios para encarrilar los desatinos militares.

El problema militar no era una prioridad en la agenda de De la Rúa. En dos años, su gobierno generó escepticismo hacia la democracia. La gente gritó «que se vayan todos». Y, aunque afortunadamente no había lugar para un retorno militar, sí se habilitó un espacio para que las Fuerzas Armadas comenzaran a reclamar un cambio de misiones. Con el argumento de que se habían producido transformaciones en el sistema internacional, el Ejército demandó la extensión de sus funciones al campo de la seguridad pública, especialmente en los asuntos vinculados al combate al narcotráfico. Brinzoni debe haberse convencido de la necesidad de ocuparse de esos temas cuando fue agregado militar en Estados Unidos. En el documento «Revisión de la Defensa», emitido en 2001, afirmó: «Al narcoterrorismo le crea un ambiente propicio la pobreza extrema, la desigualdad social, la desigual distribución económica, la corrupción, el contrabando, las migraciones clandestinas, el daño a la ecología y la depredación de los recursos naturales. Por ello, el progreso y la cohesión social son complementarios de la defensa y la seguridad»⁶. La agenda económica y social comenzaba a incorporarse a las misiones de las Fuerzas Armadas cuando el estallido de diciembre de 2001 acabó con la presidencia de De la Rúa.

El nuevo gobierno no produjo modificaciones importantes en los asuntos de defensa. Eduardo Duhalde llegó a la Presidencia en un escenario caótico e inmediatamente anunció el fin de la paridad peso/dólar que había sido el eje de la estabilidad de la década anterior. Los desafíos que enfrentaba su gestión eran tales, que el presidente negoció con todos los sectores políticos una coalición amplia que dotara de sustentación política a su gobierno. En ese juego, llegó a un tácito acuerdo con las Fuerzas Armadas: el gobierno no intervendría en los asuntos militares si estos no cuestionaban al poder civil. El ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, estaba más preocupado por mantener una relación cordial con los oficiales que por conducir el sistema de defensa. En muchos aspectos, parecía que era Brinzoni quien ocupaba un ministerio que, como en el pasado, sólo se encargaba de articular las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Ejecutivo.

6. Fuente: <www.mindef.gov.ar/secciones/revision/consideraciones3.htm>.

El abandono de algunos de los postulados constitutivos de la democracia tiene sus explicaciones. El proceso de democratización argentino fue una lucha constante, con avances y retrocesos, en el cual los conflictos políticos internos posibilitaron la expansión del rol de los militares en la sociedad. En los últimos años, las Fuerzas Armadas no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, no habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión, que no tenían derecho a ajustar su mandato a su propia interpretación de las reglas del gobierno. Allí residía el problema de las autoridades políticas: ya no convocaban a los militares golpeando la puerta de los cuarteles, pero tampoco los dirigían ejerciendo la supremacía conferida por la Constitución.

En los últimos años, las Fuerzas Armadas no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Sin embargo, no habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión ■

Duhalde tuvo que conducir el país en un periodo de desmoronamiento político. Es entendible, por lo tanto, que decidiera no abrir otro frente de conflicto. Sus prioridades eran otras. Tal vez sea posible reconocer que, durante su gobierno, el tema militar no retrocedió, pero evidentemente tampoco avanzó en la dirección de afianzar una política de defensa democrática.

■ Mundo Grúa

A casi 20 años del retorno a la democracia, Argentina volvió a atravesar una crisis militar en 2003, esta vez desencadenada por la reacción de Brinzoni contra la decisión del nuevo presidente, Néstor Kirchner, de destituirlo como jefe del Ejército, en el marco de un desplazamiento más amplio de las cúpulas de las Fuerzas Armadas.

Kirchner comenzó su gobierno, en mayo de 2003, con la cabal decisión de ganar rápidamente legitimidad pública y, al mismo tiempo, neutralizar las intenciones autonómicas de cualquier sector del Estado. Desde el inicio, además, demostró que tenía una posición clara respecto al tema militar y que estaba dispuesto a llevar adelante una agenda de derechos humanos. El 24 de marzo de 2004, a 28 años del último golpe de Estado, el nuevo jefe del Ejército, Roberto Bendini, descolgó de las paredes del Colegio Militar los retratos

**El 24 de marzo de 2004,
a 28 años del último golpe de
Estado, el nuevo jefe del Ejército,
Roberto Bendini, descolgó de
las paredes del Colegio Militar los
retratos de Jorge Rafael Videla y
Reynaldo Bignone, ex-presidentes
de la última dictadura ■**

de Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone, ex-presidentes de la última dictadura y antiguos directores de la institución. Para hacerlo, Bendini tuvo que subirse a una tarima y quitar personalmente los cuadros. Desmontó así, por orden del presidente y en una ceremonia transmitida por televisión, los símbolos del aberrante pasado autoritario. Se quebró una tradición

castrense. Más tarde, Kirchner ordenó entregar la sede de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), donde había funcionado el mayor campo de concentración de la dictadura, a los organismos defensores de los derechos humanos, para convertirla en un Museo de la Memoria y albergar el archivo de la represión ilegal.

En realidad, la cuestión militar no volvía al centro del debate político solo por voluntad de Kirchner, sino también por la decisión del Poder Judicial de detener a 10 militares, tres de ellos aún en actividad, por la Masacre de Margarita Belén, ocurrida en la provincia de Chaco el 13 de diciembre de 1976, cuando 22 presos políticos fueron ejecutados en forma sumarísima y luego desaparecidos. A este fallo se sumó el pedido de extradición de noviembre de 2003 del ex-militar argentino Ricardo Cavallo, detenido en México, solicitado por el juez español Baltasar Garzón. Con su pedido, Garzón reavivó el debate sobre la extradición de militares argentinos para que sean enjuiciados fuera del territorio nacional: la cuestión de la territorialidad del derecho.

En este nuevo clima, la demanda continua de los organismos de derechos humanos y el mayoritario apoyo de la prensa a los juicios contra los militares, junto con la historia de la generación a la cual pertenece Kirchner, incentivaron al gobierno a sostener el tema como uno de los ejes de su agenda política. En 2003, el Congreso sancionó una ley que dio cumplimiento a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y que declaró la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. En julio de 2006, la Corte Suprema anuló los indultos. Con estos avances se recuperaba, después de muchos años, la idea inicial, esbozada en el comienzo de la transición a la democracia, de aplicar la juridicidad para resolver la cuestión militar.

Pero la claridad de los objetivos de Kirchner en los temas de derechos humanos no se tradujo en una política de defensa nítida. El presidente designó a jefes militares cercanos a él, lo cual es lógico e incuestionable, pero los mantuvo en sus puestos pese a que recibieron serias críticas. El jefe del Ejército, Bendini, en su primera comunicación con sus oficiales describió *su* modelo de política militar⁷, definición que no le corresponde y que en una democracia plena debería hacer que las autoridades le aplicaran una firme sanción: la política militar es una decisión del poder político, del presidente o del ministro de Defensa, pero no de las Fuerzas Armadas. Kirchner, sin embargo, ratificó ese plan en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas.

La gestión del primer ministro de Defensa de Kirchner, José Pampuro, se destacó por desarrollar una activa agenda de cooperación regional que culminó con la constitución de una fuerza binacional argentino-chilena para misiones de paz, logro de importancia para las relaciones bilaterales y que abre perspectivas de cooperación con otras naciones. Además, se diseñaron algunas medidas que no llegaron a implementarse durante su gestión, como la reforma de la justicia militar, cambios en el sistema de educación de los oficiales y el traslado al ámbito civil del control del tráfico aéreo comercial.

Nilda Garré, quien reemplazó a Pampuro al frente del Ministerio, cambió el eje del discurso, en base a un diagnóstico que coincide con la visión de algunos académicos y especialistas: los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983 no pudieron completar el proceso de conducción civil de la defensa debido a la decisión de aplicar un enfoque delegativo de las funciones civiles a los militares. Esto impidió que se efectivizara la conducción de las Fuerzas Armadas desde la estructura ministerial y los poderes Legislativo y Judicial. En un discurso ante el Ministerio de Defensa de Uruguay, Garré reconoció la existencia de control civil, pero lo consideró deficitario: «Las sucesivas administraciones gubernamentales desde la recuperación de la democracia en 1983 limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones fuera acompañado por una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar»⁸.

7. El discurso en el cual define el rol del ejército se puede consultar en <www.ejercito.mil.ar/discursos/2003/Diadelejercito.htm> y, en menor medida, en <www.ejercito.mil.ar/discursos/2003/AsumeGr1Bendini.htm>.

8. Nilda Garré: «Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual» en Julio González Guyer (comp.): *Debate nacional sobre defensa. Aportes internacionales*, Ministerio de Defensa de Uruguay / PNUD / Universidad de la República, Montevideo, 2006, p. 66.

Partiendo de este diagnóstico, la ministra comenzó a aplicar una serie de iniciativas destinadas a demostrar que era el gobierno el que organizaba la política militar y conducía el sistema de defensa. El logro más destacable de su gestión es la reglamentación de la Ley de Defensa, que se había sancionado en 1998 pero que nunca se había reglamentado. Además, completó la reforma del Código de Justicia Militar: esto implica suprimir el fuero castrense y garantiza a los militares derechos básicos, como la imparcialidad e independencia del juez, el derecho de defensa y la posibilidad de recurrir la sentencia. Por otro lado, algunas propuestas en marcha apuntan en la misma dirección: la modernización de la educación en los institutos militares, la readecuación del equipamiento, el control ministerial de todos los gastos del área y una mayor equiparación de las mujeres en funciones operativas. Finalmente, el modelo económico desarrollado por Kirchner, de corte más industrialista, incluye la participación de los militares en la producción y los desarrollos tecnológicos conectados con instituciones del ámbito universitario. Sin embargo, mientras se remodela el sistema de defensa y se producen estos avances, el general Bendini sigue proponiendo su propio modelo militar, ahora orientado a la custodia de los recursos naturales, en base a la fabulación de amenazas sin sustento.

Tras las elecciones de octubre de 2007, la nueva presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, ratificó a Garré en el cargo de ministra de Defensa. Es de esperar que, bajo este mandato, se completen las reformas en marcha, se sustancien los juicios pendientes y se articulen más coherentemente la política exterior y los procesos de integración con la política de defensa.

■ ¿La historia sin fin?

Algunos medios de comunicación se han preguntado si era necesario retomar el tema militar y reavivar un pasado que parecía superado. Si no hay posibilidades de golpe de Estado, si los oficiales aceptan formalmente las reglas de juego democrático, ¿cuáles son los riesgos que esta institución, o alguno de sus miembros, pueden generar? Estos argumentos suelen comparar el proceso argentino con el español como forma de cuestionar la búsqueda de la verdad y la revisión constante del pasado, que se considera una innecesaria repetición de un trauma de origen.

Decíamos al inicio de este texto que la transición de Argentina a la democracia se fundaba en la recuperación del sistema republicano y que, en los asuntos de la defensa, ello se traducía en una juridización de la relación cívico-militar.

Esa interpretación de la historia determinó que, sin la aplicación de la ley, ese pasado retornara por sí mismo. A lo largo del periodo democrático se mantuvieron algunas prerrogativas, espacios residuales de autonomía y peleas por espacios de poder entre los gobiernos civiles y las Fuerzas Armadas. El camino argentino trató de ubicarse en la tensión entre gobernabilidad y democracia. La senda elegida, la profundización de la democracia, en muchas ocasiones minó la gobernabilidad. Kirchner consideró que esa era una falsa disyuntiva: «Rechazamos de plano la identificación entre gobernabilidad e impunidad que algunos pretenden. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de impunidad. Gobernabilidad no es ni puede ser sinónimo de acuerdos oscuros, manipulación política de las instituciones o pactos espurios a espaldas de la sociedad»⁹.

El sentido adquirido por nuestra democracia, su identidad, se apoyó desde el diseño inicial en la noción de Estado de derecho como sustento de la legitimidad. La política funcionó como articuladora entre los intereses sociales y los principios constitutivos de la nación. Y aunque desterró la arbitrariedad de las dictaduras, todavía no alcanzó a institucionalizar el papel de las Fuerzas Armadas como instrumento regulado de las políticas de Estado. La violencia como opción política quedó excluida de las opciones de la sociedad. La democracia es el único juego aceptado. Sin embargo, el Estado que administra esa democracia aún carece de respuestas efectivas a muchas demandas sociales. Es el Estado que no garantizó el juzgamiento de los militares, lo cual impide pasar a una etapa distinta de las relaciones entre la sociedad y las Fuerzas Armadas y llegar al final de la película. ☒

9. Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa. Discurso de la toma de posesión presidencial, 25 de mayo de 2003.

Un problema de Estado

Límites y retos a la subordinación militar en Guatemala

La transición de Guatemala a la democracia generó cambios profundos en las instituciones militares. Los Acuerdos de Paz firmados en 1997, que pusieron fin a décadas de enfrentamiento interno, incluyeron un capítulo sobre las reformas de las Fuerzas Armadas. Se produjeron algunos avances, sobre todo en el desmantelamiento del aparato contrainsurgente y la reducción del gasto militar. Sin embargo, la resistencia de sectores del Ejército y la incapacidad de los gobiernos democráticos impidieron una transformación más profunda. La crisis de seguridad ciudadana ha retrasado el avance del proceso de reconversión militar, pero el problema es de mayor alcance: mientras las instituciones democráticas sigan siendo débiles, no será posible implementar una reforma coherente y sostenida, pensada como una política de Estado, para garantizar la subordinación efectiva de los militares al poder civil.

BERNARDO ARÉVALO DE LEÓN

Para entender las relaciones entre sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en Guatemala 10 años después de la firma de los Acuerdos de Paz, es necesario remontarse a los orígenes del proceso de democratización y hacer un repaso de las relaciones cívico-militares a lo largo de las etapas de transición y consolidación de la democracia que se han extendido desde 1986 hasta hoy.

Bernardo Arévalo de León: sociólogo y diplomático guatemalteco, autor de varios libros y artículos sobre temas de relaciones cívico-militares y seguridad. Actualmente es director de la Unidad de Programa para Iniciativas Conjuntas entre Naciones Unidas e Interpeace de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios a Proyectos (Unops) en Ginebra, dedicada a apoyar las operaciones de construcción de la paz de la ONU.

Palabras claves: democracia, subordinación, Estado, militares, Guatemala.

Las características particulares del momento de «apertura» –es decir, la coyuntura política en la cual una sociedad sometida a regímenes autoritarios inicia su democratización– condicionan la transición y explican muchas de sus potencialidades y limitaciones. Sin embargo, es en el proceso mismo de transformación y redefinición gradual de las relaciones de poder a lo largo de la transición y la consolidación democrática donde se define la textura precisa de las relaciones cívico-militares, especialmente en aquellas sociedades, como la guatemalteca, que han realizado un doble tránsito: del autoritarismo a la democracia y del conflicto armado a la paz.

Este artículo intentará repasar este proceso y analizar los diferentes momentos de la transición para identificar las principales claves y los retos que aún existen para la consolidación de un modelo de relaciones cívico-militares funcional a la democracia.

■ La caja de Pandora: negociaciones de paz y reconversión militar, 1985-1996

En Guatemala, la apertura democrática no fue, como en otros países del continente, resultado de la incapacidad del régimen autoritario de contener las demandas de democratización por parte de la sociedad civil y de la clase política, sino una decisión de un sector del Ejército¹. Entre 1960 y 1996, el país vivió un enfrentamiento armado interno caracterizado por una progresiva militarización del Estado y la sociedad y por niveles cada vez más altos de violencia en el combate contra las fuerzas guerrilleras. A mediados de los 80, la violencia había alcanzado una virulencia inédita en el continente, expresada en una serie de masacres cometidas por fuerzas militares en contra de población civil no combatiente, sobre todo en el altiplano, de origen mayoritariamente indígena. Los partidos políticos, que reclamaban una apertura del sistema por vías electorales, y la sociedad civil, que intentaba organizarse frente a la arbitrariedad de un Estado manejado desde los cuarteles, habían sido diezmados: el terror imperaba y todo intento de protesta generaba una reacción desaforada del Estado. La sociedad estaba paralizada².

1. El nombre oficial de las Fuerzas Armadas guatemaltecas es Ejército de Guatemala, que integra las armas de tierra, aire y mar.

2. El terror contrainsurgente en Guatemala ha tenido un carácter dantesco: más de un cuarto de millón de víctimas, aldeas enteras arrasadas por las fuerzas militares, casos de genocidio en contra de población indígena, asesinatos extrajudiciales cometidos en contra de líderes políticos y sociales, etc. Ver Comisión para el Esclarecimiento Histórico: *Guatemala: memoria del silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, tomos I al V, Unops, Guatemala, 1999.

En ese contexto, la apertura democrática fue el resultado de la decisión de un sector militar que, frente al desgaste institucional que generaba el doble esfuerzo de gobernar el país y mantener la campaña contrainsurgente, optó por un repliegue estratégico. El objetivo era concentrarse en esta segunda función y ceder el ejercicio directo del gobierno a la clase política. Tras años de gobiernos militares minados por la incompetencia y la corrupción, y en un entorno internacional cada vez menos tolerante a las violaciones a los derechos humanos, los estrategias militares llegaron a la conclusión de que el éxito de la campaña contrainsurgente dependía de la relegitimación –nacional e internacional– de las instituciones políticas del Estado. Y eso solo sería posible bajo un régimen electoral democrático que sirviera de respaldo al esfuerzo para contener a la guerrilla.

La democracia, entonces, nació como un proyecto militar y contrainsurgente. En 1982, un grupo de oficiales jóvenes llevó a cabo un golpe de Estado y logró establecer un cronograma de traspaso efectivo de las funciones de gobierno a las autoridades civiles democráticamente elegidas. En 1984 se realizaron elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente y en 1985 se concretaron los primeros comicios libres para definir al presidente.

Pero la decisión original de los militares consistía en desmilitarizar el gobierno sin desmilitarizar el poder. Para ello se aseguraron de establecer en la Constitución y otros textos legales una serie de candados y mecanismos burocráticos cuyo propósito era mantener un control efectivo sobre las nuevas autoridades

Se hizo evidente la contradicción entre un proceso de democratización que exigía condiciones mínimas de credibilidad y legitimidad y un esfuerzo contrainsurgente aplicado desde la brutalidad de la lógica autoritaria ■

civiles. Se delineó así un modelo de «acomodo asimétrico» que le reservaba al Ejército el poder de veto sobre diversos aspectos de la política nacional y, en especial, el control total del esfuerzo contrainsurgente.

Pronto se hizo evidente la contradicción entre un proceso de democratización que exigía condiciones mínimas de credibilidad y legitimidad y un esfuerzo contrainsurgente aplicado desde

de la brutalidad de la lógica autoritaria. Ambas tendencias convivieron durante los gobiernos democráticos que se sucedieron entre 1985 y 1995, lo que generó tensiones y fricciones continuas. Sin embargo, ya a comienzos de los 90 el fin de la Guerra Fría transformó el entorno externo, que durante décadas había

favorecido el proceso de militarización, y demostró la obsolescencia de las doctrinas anticomunistas de seguridad nacional. En este nuevo contexto, los intereses hegemónicos hacia la región centroamericana cambiaron, al tiempo que la irrupción de nuevos actores internacionales reforzaba las tendencias a la democratización en general y al reacomodo de las relaciones cívico-militares en particular.

El nuevo contexto externo y la apertura interna hicieron que la clase política y la sociedad civil desarrollaran gradualmente espacios democráticos que permitieron negociar con los militares cuotas de poder. Durante los gobiernos de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991), Jorge Serrano Elías (1991-1993) y Ramiro De León Carpio (1993-1996), las Fuerzas Armadas fueron perdiendo el control del proceso político y los espacios de veto fueron reduciéndose de manera progresiva hasta desaparecer. El punto crítico fue la decisión de Serrano Elías de iniciar un proceso de negociaciones de paz con la guerrilla para procurar una salida política al problema, en contra de la posición oficial del Ejército.

La resistencia militar a esta y otras medidas en el mismo sentido fue reduciéndose paulatinamente por un juego interno entre sectores duros y blandos. Las distintas facciones, aunque no diferían en cuanto al esfuerzo contrainsurgente en sí, tenían opiniones distintas en relación con el avance de la autoridad civil sobre áreas antes percibidas como reserva militar. En 1993, la crisis política suscitada por el fallido intento de autogolpe de Serrano Elías generó un cisma que se resolvió finalmente a favor del sector reformista, que consolidó así su posición dentro de la institución armada³. Finalmente, con su margen de maniobra limitado y en un ambiente internacional claramente hostil a la solución militar del enfrentamiento, el Ejército terminó por asumir institucionalmente que la firma de un acuerdo de paz con los grupos insurgentes era inevitable y que, como consecuencia, se impondría una redefinición de sus funciones mediante una reconversión institucional.

Pero este reconocimiento no implicó una renuncia. El Ejército desarrolló en los últimos años de las negociaciones de paz una estrategia que le permitió prepararse para el cambio. Aprovechando la dependencia de los gobiernos civiles, que necesitaban a los militares para garantizar la gobernabilidad del

3. Enfrentado a una crisis de gobernabilidad debido a los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, Serrano Elías intentó suspender el régimen constitucional apoyándose en un sector militar, pero una facción, recogiendo la protesta de importantes sectores sociales, anunció que se levantaría en armas si el régimen constitucional no se restablecía. Finalmente, Serrano Elías y su vicepresidente partieron al exilio.

país, el alto mando logró imponer algunas medidas de control sobre el ritmo de la negociación que le permitieron crear el espacio temporal y político para poner en marcha estrategias de adaptación. Esto le permitió preparar previamente –e incluso, en algunos casos, tener ya implementados– una serie de cambios institucionales. La consecuencia fue que, aunque el resultado del proceso de paz estaba fuera del control militar, la redefinición de sus funciones no fue una imposición de la clase política y la sociedad civil. El Ejército pudo negociar los términos de su adaptación desde una posición de fuerza.

En octubre de 1996 se concluyó el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Democracia (AFFPC), uno de los ocho acuerdos parciales que componen los Acuerdos de Paz, en el que se establecieron los parámetros fundamentales para la redefinición de la función militar. Estos parámetros indicaban claramente que la transformación debía ir más allá de la simple adaptación al cambio generado por el nuevo contexto de paz: la reconversión militar era necesaria para desarrollar una institución acorde a las necesidades de un Estado democrático que sustituyera a aquella construida como corazón del Estado autoritario.

■ **Los pasos perdidos: reconversión militar y consolidación democrática, 1997-2007**

A lo largo de la década anterior a la firma de los Acuerdos de Paz, la naturaleza de las relaciones cívico-militares se había transformado: el Ejército se había convertido en un actor político devaluado, aún influyente y con capacidad de adaptación a un entorno político cambiante, pero incapaz de imponer

La finalización del enfrentamiento armado terminó de corroer los cimientos del Ejército al acabar con la premisa sobre la que se había construido su función tutelar: sin insurgencia, ¿cuál es el sentido de una institución contrainsurgente? ■

su visión estratégica y de subordinar al resto de los actores políticos. La finalización del enfrentamiento armado terminó de corroer los cimientos del Ejército al acabar con la premisa sobre la que se había construido su función tutelar: sin insurgencia, ¿cuál es el sentido de una institución contrainsurgente?

A partir de 1997, la arena política en la que se jugaría el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y militares pasó de la mesa de negociación al proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, y en especial

del AFPC⁴. El marco político había cambiado. En 1996, el gobierno de Álvaro Arzú logró reducir la dependencia civil de la institución militar. La victoria electoral legítima del nuevo presidente y el respaldo del sector privado –viejo socio de los militares y claro factor de poder político– fortalecieron al gobierno, cuya decisión de firmar la paz contó también con el apoyo de la comunidad internacional y de diferentes sectores de la sociedad civil: movimientos populares, movimientos indígenas y movimientos de derechos humanos. Esto le otorgó al nuevo gobierno un margen de maniobra y autonomía inédito que, junto con la desmovilización de la insurgencia y su incorporación a la vida democrática, confirmó la obsolescencia del modelo político-militar anterior. La transición terminaba.

A esto se sumaron dos factores positivos que consolidaron la transformación de la función militar. El primero fue la existencia de una clara hoja de ruta que establecía los principios, objetivos y metas de una reconversión institucional destinada a garantizar el control democrático del Ejército. En efecto, el AFPC definía las transformaciones necesarias para ajustarse al marco democrático y no solo aquellas derivadas del fin del enfrentamiento armado. De sus ocho secciones, solo una trataba las cuestiones operativas ligadas a la desmovilización, el desarme y la reintegración de fuerzas tras el fin de las hostilidades. Las otras secciones se ocupaban de las transformaciones institucionales en el aparato de seguridad del Estado: reconversión militar, que incluía doctrina, despliegue y presupuesto; carácter civil de las fuerzas policiales; finalización del monopolio militar sobre el aparato de inteligencia; y establecimiento de instituciones civiles de investigación. También se detallaban las medidas necesarias para fortalecer el poder civil, es decir, la capacidad de las instituciones democráticas para ejercer un control efectivo sobre el aparato de seguridad. Más allá de la limitación o ambigüedad de algunas de sus recomendaciones, el Acuerdo planteaba una agenda para la transformación efectiva de la cuestión militar.

El segundo factor positivo para la transformación de las Fuerzas Armadas fue la existencia de una conducción militar comprometida con el proceso de paz, resultado de su participación directa en la Comisión de Paz que negoció con la guerrilla en nombre del Estado. Incluso aceptando que el compromiso de

4. En contraste con otros casos de tratados que pusieron fin a conflictos internos, los Acuerdos de Paz de Guatemala no incluían solamente provisiones para la finalización de la acción armada y la reintegración de las fuerzas insurgentes al marco político, sino una serie de transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que en conjunto constituyen una agenda de transformación integral. Cf. *Acuerdos de Paz*, Universidad Rafael Landívar / Minugua, Guatemala, 1997.

algunos de estos «generales de la paz», como fueron llamados, derivaba más de intereses personales y profesionales que de verdaderas convicciones democráticas, lo cierto es que la sola existencia de una oficialidad que llegó a la cúpula institucional en el marco de un largo proceso de negociación y que entendía la necesidad estratégica de adaptar la institución a una nueva época constituyó un importante apoyo para cualquier esfuerzo de transformación.

Estos tres factores –un poder civil legítimo y sólido, un plan de acción integral y un liderazgo militar comprometido– parecían augurar un avance sostenido del proceso de transformación militar y el rápido establecimiento de un control civil efectivo. Sin embargo, ocho años después, a fines de 2004, el informe final de la Unidad de Fortalecimiento del Poder Civil de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (Minugua), responsable de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, concluyó que el avance fue irregular y con resultados mixtos.

Tras un avance importante durante el primer año posterior a la firma de la paz, debilidades en la calidad de la conducción política generaron importantes obstáculos para un progreso continuado ■

Tras un avance importante durante el primer año posterior a la firma de la paz, debilidades en la calidad de la conducción política generaron importantes obstáculos para un progreso continuado. Pocos meses después de la firma, los líderes militares comprometidos

con la implementación de los Acuerdos fueron defenestrados, por orden presidencial, a favor de un grupo marginal, desprovisto de legitimidad institucional y sin compromiso alguno con la agenda de la reconversión institucional. La decisión de Arzú, resultado de consideraciones personales menores y alejada de todo cálculo político-estratégico, generó dos efectos que incidirían negativamente en el proceso de reconversión militar.

En primer lugar, al romper la línea de mando sin consolidar un nuevo liderazgo institucional, se desató una batalla entre distintas facciones –por motivos ideológicos, intereses personales y, en algunos casos, en asociación con redes criminales– que terminó ventilándose públicamente. El rechazo tajante de la mayoría de los integrantes del Ejército al nuevo liderazgo introdujo tensiones y conflictos en una institución ya de por sí sometida a una crisis existencial. Al mismo tiempo, el nuevo liderazgo militar mostró rápidamente su rechazo a la agenda de la reconversión y tomó algunas decisiones que prácticamente paralizaron el cumplimiento de los compromisos. En ese contexto, el

desmontaje del aparato contrainsurgente y la formulación de una nueva doctrina militar quedaron en suspenso. No obstante, aunque el impulso para la transformación integral fue frenado por el mismo gobierno que había firmado el AFPC, se lograron algunos avances importantes, como la desmovilización de ciertas unidades militares, la finalización del servicio militar obligatorio y la reducción del gasto militar.

La situación cambió en 2000, con la llegada a la Presidencia de Alfonso Portillo, quien durante la campaña electoral había declarado su compromiso con los Acuerdos de Paz. En su primer acto gubernamental, sorpresiva y decididamente, Portillo pasó a retiro al conjunto de la oficialidad superior del Ejército. Los compromisos de reconversión militar establecidos en los Acuerdos de Paz fueron retomados y, en acatamiento de instrucciones presidenciales, las Fuerzas Armadas abrieron el diálogo a sectores de la sociedad civil y colaboraron con la Misión de Verificación de Naciones Unidas. Sin embargo, las contradicciones internas del gobierno pronto comenzaron a manifestarse. Su gran heterogeneidad –una improvisada mezcla de políticos de izquierda próximos al presidente, integrantes del partido populista de derecha del general Ríos Montt y gestores cuya motivación principal era el enriquecimiento personal– agudizó las tensiones y conflictos entre distintas facciones militares por el control institucional. Cuatro generales se sucedieron al frente del Ministerio de la Defensa, cada uno de los cuales respondía a distintas orientaciones, representaba a distintos sectores dentro de la institución y contaba con diferentes patrones o aliados civiles en el gobierno.

Aunque la fragmentación interna del gobierno y la crisis política hicieron que algunos sectores militares recalcitrantes desconocieran ciertas decisiones presidenciales e intentaran restablecer la autonomía institucional, una combinación de factores –la presión internacional, los esfuerzos de algunos funcionarios y las divisiones internas en el Ejército– permitieron, sin embargo, establecer un liderazgo militar proclive a las reformas. Al final del periodo presidencial de Portillo, la situación era ambigua: el desmantelamiento del despliegue territorial contrainsurgente había avanzado mediante la desmovilización de varias unidades y el establecimiento de una hipótesis de defensa orientada a las amenazas militares externas. Pero el gasto militar, que había sido reducido durante el gobierno anterior, recuperó los niveles de la época del conflicto gracias a oscuras transferencias extrapresupuestarias que el Ejército –con apoyo tácito de la Presidencia– no aceptó someter al escrutinio del Congreso.

En 2004, el gobierno de Oscar Berger reiteró el compromiso con los AFPC y designó una conducción militar que confirmó su voluntad de avanzar en las reformas y la reconversión: el nuevo despliegue militar se consolidó y la doctrina fue modificada tras un proceso de consulta del cual participaron sectores políticos y organizaciones de la sociedad civil. El dato más importante de esa gestión fue la reducción del gasto militar en 50% más de lo pactado en los Acuerdos de Paz y lo que esta medida reveló en cuanto a la relación entre Fuerzas Armadas y sociedad: la decisión de Berger de reducir el presupuesto militar a 0,44% del PIB, como parte de un recorte más general del gasto público, encontró a un Ejército sin capacidad de resistencia.

Sin embargo, al tiempo que se registraban estos avances, el camino de reconversión militar encontraba nuevos obstáculos: la imparable crisis de seguridad pública intensificó las demandas para una militarización de la lucha contra el crimen. El gobierno respondió a estos reclamos de sectores políticos y sociales, y algunos oficiales militares comenzaron a regresar a la Policía Nacional Civil y al Ministerio de Gobernación como asesores y entrenadores. Al final del periodo de gobierno de Berger, una activista de la sociedad civil fue designada al frente del Ministerio de Gobernación y ordenó el despido de los oficiales del Ejército abocados a funciones de asesoría y entrenamiento de las fuerzas policiales. Pese a ello, los patrullajes conjuntos, nominalmente al mando de oficiales de la Policía Nacional Civil, se siguieron realizando.

En suma, a diez años de la firma de los Acuerdos de Paz puede comprobarse un avance significativo en la reducción de efectivos militares en niveles superiores a los pactados, un redespiegue que deja atrás la lógica del control territorial ante el enemigo interno para asumir una hipótesis de defensa ante amenazas externas, y una nueva doctrina militar. El alcance de las transformaciones en el Ejército y su entorno político-institucional ha sido sustantivo: el aparato que permitía un tutelaje militar sobre el Estado y la sociedad fue desmantelado. Sin embargo, el alcance de esta transformación es todavía insuficiente, ya que no se ha consolidado un patrón democrático de relaciones cívico-militares ni se encuentra garantizada la subordinación efectiva de la institución militar a las autoridades políticas.

■ **Resistencia militar y capacidad civil: las dos caras de la subordinación**

En todo proceso de democratización el objetivo último de la reconversión militar es la construcción de un marco legal-institucional que garantice la subordinación

del aparato militar al poder legítimamente constituido y el abandono de toda pretensión de jugar el papel de tutor o garante de las «instituciones nacionales». No se trata solamente de que los militares no manden; se trata de que obedezcan.

Si no se logra una subordinación efectiva, la reconversión militar se transforma en el «descanso del guerrero», un simple retorno a los cuarteles como puestos de observación para el ejercicio de una función tutelar –manifiesta o latente– que afianza el carácter autónomo. La subordinación militar requiere esfuerzos en dos dimensiones: en

el desarrollo de una institución militar profesional y apolítica, que acate las orientaciones estratégicas dictadas por las autoridades políticas, y en la creación de la capacidad civil adecuada para proveer orientación estratégica, supervisión técnica y control político a la institución militar. En Guatemala han surgido obstáculos en ambas dimensiones.

A pesar de que la resistencia a la autoridad civil ha ido moderándose, no ha desaparecido totalmente. El rechazo a someter el gasto militar al escrutinio de las comisiones parlamentarias y los intentos de sancionar en el Congreso un Código Militar que sigue sustrayendo a los integrantes del Ejército de la jurisdicción civil demuestran que todavía existen sectores que se niegan ajustarse a criterios democráticos. Se trata en realidad de una interpretación particular del control democrático, que acepta la necesidad de adaptarse institucionalmente al nuevo entorno de seguridad –lo cual se expresa en los cambios de despliegue y doctrina y el sometimiento a la autoridad presidencial– pero rechaza la subordinación a otras formas de control institucional, tales como la supervisión parlamentaria y la jurisdicción judicial civil. El problema es que sin ellas no hay control democrático posible y, sin este, la subordinación efectiva es imposible y la autonomía militar sigue vigente.

El proceso de avance y retroceso institucional demuestra que el cambio en las actitudes y mentalidades también es gradual e incierto, tanto en los militares como en la sociedad en general. Como ya señalamos, la resistencia militar explica solo parcialmente las idas y vueltas para implementar la reconversión establecida en el AFPC. El otro elemento de la ecuación se encuentra en la

Si no se logra una subordinación efectiva, la reconversión militar se transforma en el «descanso del guerrero», un simple retorno a los cuarteles como puestos de observación para el ejercicio de una función tutelar ■

parte civil, en la calidad de la orientación, la supervisión y el control que los gobiernos han ejercido sobre la institución militar. En ese sentido, es necesario observar tres factores: el grado de voluntad política para promover las transformaciones; el grado de comprensión conceptual y técnica de los distintos aspectos de la transformación; y la capacidad para operativizar las decisiones.

A menudo, en países que emergen de pasados autoritarios la clase política carece de la voluntad suficiente para embarcarse en las tareas necesarias para la redefinición del rol de los militares en la sociedad. Distintas razones pueden explicar esta actitud: la identificación de sectores políticos civiles con los militares, usualmente como resultado de lealtades ideológicas o alianzas políticas gestadas durante el periodo autoritario; la falta de comprensión del alcance de las transformaciones necesarias y la confusión entre el simple retorno a los cuarteles y el fin de la intervención militar en la política; la falta de voluntad para asumir el costo político o personal de las reformas; o, simplemente, la falta de interés en el tema. Aun cuando la voluntad política exista, las limitaciones en el manejo conceptual y técnico pueden neutralizar las mejores intenciones, especialmente en aquellos países en los que la dominación militar sobre el sistema político ha sido profunda. En estos casos, la disponibilidad de civiles –expertos, políticos y funcionarios– capacitados en los distintos aspectos de esta problemática suele ser limitada, lo que dificulta la formulación de políticas y puede hacer fracasar incluso los mejores planes.

En la última década, desde la firma de los Acuerdos de Paz, esta situación se modificó de año en año. La voluntad política variaba no solo con el cambio de gobierno, sino incluso dentro de un mismo periodo, dependiendo de los realineamientos de poder. El avance o no en la reconversión –por ejemplo, en lo relativo al nuevo despliegue territorial– se explicaba en gran medida por la naturaleza «recalcitrante» o «reformista» del ministro de turno y su capacidad de movilizar apoyo político civil para sus planes. Los momentos en que los factores de cambio se alineaban positivamente –políticos civiles que impulsaban la agenda del cambio y oficiales militares reformistas– se alternaban con periodos negativos, marcados por la falta de dirección política civil y el fortalecimiento de los sectores militares duros.

En ese sentido, el análisis de la capacidad del poder civil es esencial. Cuando las autoridades civiles adoptaron decisiones de manera resuelta, aun si afectaban intereses militares fundamentales, el Ejército nunca pudo

resistirlas: Arzú y Portillo destituyeron parcial o totalmente a la cúpula militar sin que la institución pudiera oponerse. Arzú y Berger introdujeron recortes drásticos en el gasto, sin que los militares lograran evitarlo. Y los tres presidentes reformularon el despliegue militar y decidieron una notable reducción del personal que incluyó el pase a retiro masivo de oficiales y soldados. En todos los casos, cuando la voluntad política fue claramente expresada en una decisión presidencial pública, los militares no tuvieron otra opción que obedecer, aun a regañadientes.

Cuando las autoridades civiles adoptaron decisiones de manera resuelta, aun si afectaban intereses militares fundamentales, el Ejército nunca pudo resistirlas ■

El factor central que explica las limitaciones en el proceso de afirmación del control civil sobre las Fuerzas Armadas es, entonces, la ausencia de una política de Estado coherente. Aun cuando el AFPC proporcionó una hoja de ruta, nunca llegó a ser traducido en una política negociada y pactada entre los distintos actores políticos, de manera que reflejara un compromiso más allá del gobierno de turno para asumir el carácter de un pacto nacional para el futuro. Aunque las organizaciones de la sociedad civil realizaron importantes esfuerzos para colocar al tema en la agenda política, todavía no se ha logrado superar la falta de comprensión y el desinterés de la mayoría de la clase política⁵. Mas allá del sector de seguridad, el Estado guatemalteco exhibe en general una seria debilidad para la formulación de políticas públicas. Las instituciones operan más como resultado de reacciones *ad hoc* a estímulos inmediatos que en base a objetivos de largo plazo y estrategias sostenidas.

Evidentemente, el Ejército de Guatemala ya no tiene capacidad de ejercer un control sobre el sistema político ni goza de la penetración social del pasado. Pero tampoco se encuentra completamente subordinado: el carácter inconcluso de la transformación institucional derivada de los Acuerdos de Paz, la ausencia de una política de Estado coherente y la debilidad de las instituciones democráticas les otorgan a los militares un espacio de maniobra que estos aprovechan para mantener importantes grados de autonomía relativa.

5. Una de las características notables de la última década es el carácter protagónico que adquirieron las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la reforma del sistema de seguridad. Su creciente capacidad técnica y política les ha permitido entablar una interacción productiva con instituciones estatales, como asesores de comisiones parlamentarias o del Poder Ejecutivo. Esto se reflejó en el rechazo a leyes y normas de inspiración represiva y en la promoción de visiones integrales de reforma institucional.

■ Autonomía militar y debilidad estatal

Una situación de autonomía militar relativa, en el marco de un Estado débil, constituye una amenaza a la sostenibilidad del proceso de democratización. En efecto, las dificultades del Estado para cumplir con sus funciones básicas de proveer bienestar y seguridad y satisfacer mínimamente las expectativas de la población generan una legitimidad precaria, que se debilita por la disfuncionalidad de los mecanismos de representación y la persistencia de una cultura política autoritaria. En ese contexto, las crisis severas de gobernabilidad suelen producir, tanto desde el gobierno como desde la oposición, demandas de intervención militar con el propósito de restablecer el orden público.

Desde 1997, una combinación de factores convirtió al país en uno de los más violentos del continente. De hecho, Guatemala aparece dentro de los 10 países más violentos del mundo ■

En Guatemala, la puerta de entrada es la crisis de seguridad pública. Desde 1997, una combinación de factores convirtió al país en uno de los más violentos del continente. De hecho, Guatemala aparece dentro de los 10 países más violentos del mundo en diferentes mediciones⁶. Su

ubicación geográfica lo condena a ser utilizado como puente para el tráfico internacional de estupefacientes, personas y vehículos. En ese contexto, personas especializadas en el uso de la violencia, con conocimientos técnicos adquiridos durante el enfrentamiento armado, han sido cooptadas por las redes del crimen organizado dedicadas al narcotráfico y al asalto de bancos y residencias privadas. Renació la industria del secuestro, que afecta tanto a sectores pudientes como a las clases medias y populares. Y emergió un fenómeno social, las pandillas de jóvenes conocidas como «maras», que implica una rutinización de la violencia y se explica por fenómenos como la desintegración familiar y la migración, ha adquirido una enorme visibilidad pública y genera una sensación de zozobra en la mayoría de la población.

Desde los inicios de esta crisis, las autoridades políticas han recurrido a las fuerzas militares como apoyo a la Policía Nacional Civil (PNC). Desde 1997, todos los gobiernos apelaron a los militares, a través de comandos especializados u operativos conjuntos destinados a «mostrar presencia» en las calles,

6. Un trabajo que reúne las estadísticas más recientes en la materia y analiza el reto que la criminalidad plantea a los países centroamericanos es Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen: «Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada», Eslovaquia, marzo de 2007.

como bastón para una institución policial cada vez más ineficiente. La PNC nació en 1996, como resultado de la decisión de desmovilizar la vieja Policía Nacional subordinada al Ejército y enrolada en el esfuerzo contrainsurgente. La idea era convertirla en una institución modelo, responsable de la seguridad interior y sujeta a una serie de normas y principios que aseguraban un funcionamiento compatible con un estado democrático de derecho. Aunque su desempeño inicial generó cierto optimismo, ya durante el gobierno de Portillo el proceso de profesionalización institucional fue interrumpido por la injerencia política y la corrupción. A fines del periodo, aunque el presupuesto policial había aumentado significativamente, el deterioro institucional era evidente: los índices de criminalidad aumentaban y la percepción pública ubicaba a la PNC como una fuente de amenaza más que de protección. Finalmente, durante el gobierno de Berger se demostró que el problema no era solo de incompetencia, sino de complicidad: las fuerzas policiales aparecieron directamente implicadas en hechos criminales, ya sea como sicarios del crimen organizado o como cabeza de sus propias redes criminales.

Pero, como era de prever, la participación militar en la seguridad interior ha sido totalmente inútil en términos de la solución buscada: los indicadores de criminalidad siguieron aumentando y los índices de violencia no disminuyeron. Como si fuera poco, los medios de prensa y algunos informes especializados han documentado en los últimos años la existencia de prácticas de «limpieza social» –asesinatos extrajudiciales cometidos por las fuerzas de seguridad y criminales asociados a ellas– que recuerdan las peores tácticas contrainsurgentes de los 80⁷.

Es importante volver sobre la responsabilidad civil. La participación militar en tareas de seguridad interna no ha sido resultado solo de una campaña militar destinada a recuperar espacios. De hecho, en algunos de los debates generados en el gobierno de Portillo el alto mando se manifestó en contra del involucramiento de los militares en la seguridad interior y, en especial, rechazó la participación en patrullas combinadas con la PNC. Fueron los civiles, la clase política condicionada por una opinión pública atemorizada, quienes convocaron a los militares para esta tarea.

7. A algunos de estos grupos de limpieza social se añadirían componentes mesiánicos: investigaciones periodísticas revelaron la existencia de un grupo operativo cuyos miembros eran evangélicos fundamentalistas que entendían el asesinato extrajudicial como un «trabajo santo», parte de la lucha entre el bien y el mal. Para un análisis global de la problemática de la violencia en Guatemala puede consultarse el informe de Philip Alston, Relator de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias: «Misión a Guatemala», Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Cuarto Periodo de Sesiones, A/HRC/4/20/Add.2, 19 de febrero de 2007.

El problema también es cultural. La cultura política de los guatemaltecos atraviesa un proceso de cambio, pero aún está permeada por percepciones y nociones forjadas en una sociedad sometida desde sus orígenes prehispánicos a formas de gobierno autoritarias. En este marco, aún hoy prevalece una noción autoritaria de la seguridad, que concibe la solución al problema exclusivamente desde el ángulo de la represión. Desde este enfoque, a mayor capacidad de fuego, mayor capacidad represiva: la presencia militar en las calles contribuye a dar una mayor sensación de seguridad y permite a las autoridades políticas generar la impresión de que están enfrentando el problema. Un ejemplo claro de la popularidad de este imaginario autoritario es el éxito relativo de la campaña de «mano dura» con la que el general retirado Otto Pérez Molina logró llegar hasta la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de noviembre de 2007.

En el fondo, el problema remite, una vez más, a la ausencia de una política de seguridad coherente e integral: si existiera, quedaría más clara la incompatibilidad de la formación profesional de los militares con las tareas de seguridad pública. En casos de crisis, se plantearía esta participación como una opción transitoria destinada a establecer –o restablecer– la capacidad de las instituciones civiles responsables. Al no existir un marco de esta naturaleza, la participación militar en la seguridad interior, concebida como temporaria, se mantiene vigente e impide desarrollar las capacidades institucionales civiles suficientes para dejar de depender de los militares. Lo transitorio deviene permanente.

La crisis de criminalidad ha puesto en evidencia las debilidades de la PNC, el Ministerio Público y el sistema de administración de justicia en su conjunto. Pero el alcance es tal que evidencia, más allá de la incompetencia de sus instituciones de seguridad, la debilidad general del Estado. Las redes criminales lo han penetrado, han cooptado funcionarios y colocado operadores en lugares claves gracias al uso combinado del soborno y el amedrentamiento. En el periodo legislativo anterior, la decisión de algunos legisladores de votar en contra de las directivas partidarias en temas de seguridad reveló la influencia de las redes criminales en el sistema político. Del mismo modo, durante las últimas elecciones flujos millonarios de dinero provenientes del crimen organizado han alimentado campañas políticas en el nivel nacional y local. La crisis es tal, que el gobierno ha acudido a la comunidad internacional para solicitar un mecanismo extraordinario de investigación –la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, aprobada por el Congreso en agosto de 2007– que buscará apoyar al sistema de justicia a través de un mecanismo de investigación libre de influencias criminales.

En el marco de esta debilidad estatal, la falta de subordinación efectiva del Ejército no es sorprendente. No es solo la reforma de las relaciones entre sociedad, Estado y Fuerzas Armadas la que avanza de manera incierta: el conjunto de las transformaciones políticas, sociales y culturales del país avanza, en el mejor de los casos, lenta y tortuosamente. El problema es que la autonomía militar no es solo un rezago, sino también un factor de riesgo. No sería absurdo pensar que, presionados por una crisis de gobernabilidad, sean sectores políticos civiles, en el gobierno o en la oposición, los que podrían buscar una intervención militar que restablezca coercitivamente el orden público aun a costa del régimen constitucional. Ciertamente, no sería la primera vez.

La historia demuestra que, más allá de características de la institución militar o de las condiciones de determinada coyuntura política, las causas fundamentales de la intervención militar son de naturaleza estructural: la debilidad del Estado y la dependencia del poder coercitivo como recurso para la gobernabilidad. Mientras estos problemas no se resuelvan, y por lo tanto no se avance en la reconversión militar y su subordinación efectiva al poder político, el riesgo de una restauración autoritaria seguirá vigente. Afortunadamente, no es ese el escenario inmediato: Guatemala tiene en 2008 una nueva oportunidad para reencauzar el proceso de cambio de la institución militar y consolidar el marco democrático general. Un nuevo gobierno, que en la recta final de la campaña electoral enfatizó su vocación civilista y democrática, desmarcándose de las posiciones de «mano dura», ha asumido la conducción del país. Habrá que ver si, más allá de las promesas electorales y de las buenas intenciones, las nuevas autoridades logran implementar las políticas necesarias, tanto en materia de seguridad como de reconversión de los militares, para continuar avanzando en el camino, tortuoso y difícil, que lleva al fortalecimiento del Estado y, desde allí, a su efectiva subordinación al poder civil. ☐

La militarización de la seguridad pública en Brasil

En Brasil, como resultado de una transición pactada, la democracia electoral convive con enclaves autoritarios fuertemente enquistados en el aparato estatal. Esta situación, lejos de resolverse, se ha profundizado en los últimos años debido al incremento de la violencia urbana y la creciente militarización de las operaciones destinadas a garantizar la seguridad pública. La confusa situación institucional de la Policía Militar y el rol cada vez más importante del Ejército demuestran que, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en Brasil las funciones de defensa nacional se entremezclan peligrosamente con la de mantenimiento del orden interno. El resultado es un híbrido institucional que impide la construcción de una democracia plena.

JORGE ZAVERUCHA

No estamos entrenados para esposar a la gente. Si visita los cuarteles, no verá esposas en ningún lado, pero sí encontrará un polígono de tiro.

**General Leônidas Pires Gonçalves,
ex-ministro del Ejército (1985-1990)**

Jorge Zaverucha: doctor en ciencia política por la Universidad de Chicago y director del Núcleo de Estudios de las Instituciones Coercitivas de la Universidad Federal de Pernambuco. Su último libro, *FHC, Forças Armadas e Polícia: Entre o Autoritarismo e a Democracia* (Record, Río de Janeiro, 2005), fue premiado como el mejor libro en portugués sobre Brasil por la Brazilian Section de la Latin American Studies Association (LASA).

Palabras claves: democracia, Fuerzas Armadas, policía, militarización, Brasil.

Nota: esta es una versión resumida del *paper* «The 'Guaranteeing Law and Order Doctrine' and the Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security», presentado en el Congreso de la LASA de 2007 en Montreal. El autor agradece a Anthony Pereira, Pablo Policzer y John Bailey por sus valiosos comentarios. Traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

■ La situación actual

Dos tendencias contradictorias caracterizan el sistema político brasileño. Por una parte, la creciente movilización de la sociedad civil en busca de una mayor democratización. Por otra, un incremento de la presencia del Ejército en actividades de seguridad pública. ¿Cómo puede explicarse esta situación?

En realidad, el precio pagado por Brasil para garantizar el apoyo militar a la democracia fue otorgarles a las Fuerzas Armadas cierto grado de autonomía. En una transición pactada como la que se vivió en el país¹, el gobierno democrático ha hecho concesiones importantes a los militares y ha permitido la supervivencia de ciertas instituciones autoritarias. Ese fue el precio de la negociación. El problema, claro, es que las concesiones deberían haber sido transitorias y desaparecer con el correr del tiempo, tal como sucedió en Chile.

Pero no fue así. El gobierno democrático tenía una doble tarea: enterrar las viejas instituciones autoritarias y crear nuevos acuerdos institucionales democráticos, que no debían ser solo una etiqueta renovada, una mera fachada, sino que tenían que asumir un contenido claramente diferenciado. Sin embargo, en oposición a lo planteado por autores como Wendy Hunter y Maria Helena Castro de Santos², en este artículo afirmo que esto no se ha logrado y que en Brasil no hubo un proceso de desmilitarización³. Si bien es cierto que, en algunos aspectos, los militares han perdido poder⁴, en otros se han incrementado sus competencias⁵. Particularmente, en los asuntos de seguridad pública.

1. Los pactos de la Moncloa (España), Punto Fijo (Venezuela) y Sitges (Colombia) son ejemplos de acuerdos formales de transición, mientras que el Pacto del Club Naval (Uruguay) fue de carácter informal. En Brasil se desarrolló un proceso similar cuando Tancredo Neves se reunió en secreto con el general Valter Pires, ministro del Ejército del presidente Joao Baptista Figueiredo, para acordar los términos de la transición.

2. «Aunque puede ser una exageración, las condiciones de las décadas de 1980 y 1990 dejaron a los militares brasileños como tigres de papel» (Hunter, p. 23). En Brasil, «la desmilitarización ha comenzado, aunque mediante un proceso pacífico, extenso y lento» (Santos, p. 117).

3. La creación del Ministerio de Defensa por el presidente Fernando Henrique Cardoso en 1999 tuvo distintas interpretaciones. Francis Hagopian (2005), Eliézer Rizzo de Oliveira (2005), Celso Castro (2000) y José Murilo de Carvalho (1999) lo consideraron un enorme avance hacia la subordinación de los militares al control civil. En cambio, yo sostengo que fue una maniobra infructuosa destinada a ayudar a Brasil a conseguir una banca en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Zaverucha 2006). La fragilidad del Ministerio frente a los comandantes militares es evidente, en especial durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, durante el cual dos ministros fueron reemplazados tras conflictos con los militares.

4. Por ejemplo, durante la presidencia de José Sarney, hubo seis militares en servicio activo en el gabinete. En la actualidad aún queda uno, el ministro jefe del Gabinete de Seguridad Institucional, que tiene a cargo diversas atribuciones de índole civil.

5. Para un listado de las competencias, v. Zaverucha (2000 y 2005).

Para probar este argumento, utilizaré herramientas metodológicas basadas en la teoría de la elección racional y en la investigación etnográfica (Rothstein). Ambos aportes se presentarán desde la perspectiva histórico-institucional utilizada para demostrar y evaluar las elecciones hechas por los actores políticos en pos de la militarización de la seguridad pública. A diferencia del mero relato histórico, la perspectiva histórico-institucional plantea que las instituciones pueden dar forma a las preferencias de los actores políticos, pues son capaces de distribuir el poder de manera diferente y de delimitar las elecciones de los individuos (Lowndes). Esta perspectiva intenta comprender el contexto cultural en el que ocurren los hechos y el modo en que este podría afectar no solo las elecciones estratégicas de los actores, sino también sus sistemas de ideas y opiniones. Las explicaciones institucionales y culturales no se excluyen entre sí. Todo lo contrario, los componentes culturales podrían repercutir sobre el tipo de diseño institucional, formal o informal, y viceversa (Helmke/Levitsky). De ese modo, el análisis es teórico y empírico a la vez.

En este texto, entonces, aclaro en primer lugar la definición de conceptos fundamentales para analizar el desempeño de las Fuerzas Armadas –y en especial, del Ejército– en las actividades de seguridad pública: control civil, enclave autoritario, militarización, híbrido institucional y democracia. En la siguiente sección, el análisis empírico trata de demostrar cómo se da en los hechos la militarización de la seguridad pública en Brasil. Por último, intento explicar los motivos por los cuales este proceso fue impulsado con tanto énfasis durante el gobierno de Cardoso y por qué se mantuvo durante el de Lula, a pesar de que ambos mandatarios se opusieron al régimen militar.

■ Definición de conceptos

El *control civil* de las fuerzas militares es la capacidad de las autoridades instituidas (ejecutivas, legislativas y judiciales) y la sociedad civil organizada (sindicatos, asociaciones profesionales, la prensa, etc.) de restringir el comportamiento autónomo de las Fuerzas Armadas y, como resultado, eliminar los enclaves autoritarios⁶ del aparato estatal. El comportamiento autónomo de los militares se da cuando estos intentan alcanzar sus propios objetivos y

6. Podría plantearse que los países democráticos intentan crear instituciones inmunes a la influencia de los políticos, como es el caso de un banco central independiente (Valenzuela). Sin embargo, lo que distingue un «enclave democrático» de un «enclave autoritario» es sobre todo la capacidad de las autoridades democráticas de decidir si quienes lideran ese enclave permanecerán o no en su cargo sin por ello generar reacciones armadas. El Congreso, por ejemplo, puede determinar que

cuentan con la capacidad institucional para llevarlos a cabo, independientemente de las normas democráticas. En otras palabras, esta situación se produce cuando el gobierno carece de autoridad suficiente para elaborar políticas propias y no tiene más alternativa que compartir su poder con las Fuerzas Armadas.

El concepto de *enclave* se refiere a toda institución que posee una competencia específica o una serie específica de competencias autónomas (Moyano). Los enclaves existen cuando hay leyes, escritas o informales, que prohíben la interferencia de fuerzas democráticas o políticas. Son inmunes al mecanismo de pesos y contrapesos de la sociedad y, por lo tanto, se atienen a normas distintas de aquellas que rigen a las instituciones sujetas a la supervisión democrática.

En América Latina, el control civil y democrático de las fuerzas militares es poco frecuente. Las transiciones latinoamericanas incluyeron un esfuerzo por desmilitarizar la política y lograr que los militares se concentraran en su actividad profesional. En ese sentido, se entiende por *militarización* el proceso de adopción de modelos, conceptos, doctrinas y procedimientos militares (Cerqueira).

En América Latina, el control civil y democrático de las fuerzas militares es poco frecuente. Las transiciones latinoamericanas incluyeron un esfuerzo por desmilitarizar la política y lograr que los militares se concentraran en su actividad profesional ■

En los regímenes democráticos, las competencias institucionales de la policía y el Ejército están claramente separadas. No obstante, en Brasil, las políticas de seguridad interna se militarizan cada vez más. Esto demuestra que este país posee un régimen híbrido: una democracia electoral con enclaves autoritarios en el aparato estatal⁷.

Pero no todos están de acuerdo con esta definición. Una importante corriente bibliográfica (Przeworski et al.) distingue a los países entre democráticos y autoritarios. Estos estudiosos adoptan la definición de democracia en tanto

el Banco Central vuelva a estar bajo el control del Poder Ejecutivo sin temer que los funcionarios amenacen al gobierno. Como mucho, los funcionarios afectados decidirán no votar a favor de determinados congresistas o hacer una huelga y protestar frente a la sede del Poder Legislativo.

7. El concepto de régimen es más amplio que el de gobierno y se refiere a «las normas (formales o informales) que rigen la interacción entre los principales actores en el sistema político. La noción de régimen alude a la institucionalización, es decir, a la idea de que las normas gozan de una vasta comprensión y aceptación, y de que los actores las acatan en su comportamiento» (Mainwaring 1992, p. 296).

método elaborada por Joseph Schumpeter (1942). Para este autor, «el método democrático es un acuerdo institucional necesario para tomar decisiones políticas, mediante el cual los individuos alcanzan el poder de tomar decisiones a través de la lucha competitiva por el voto popular». Lo importante para Schumpeter son solo aquellas instituciones que están realmente sometidas a la competencia política. Y este no es el caso en prácticamente ningún país de las instituciones coactivas, como las Fuerzas Armadas o los militares. Esta definición de democracia es tan restrictiva que Mainwaring et al. (2001) la denominan concepción «subminimalista» de democracia. Implica suponer que las elecciones equivalen a la democracia. Przeworski et al. (2000) llegaron a afirmar que

en algunas democracias (cuyos prototipos son Honduras y Tailandia), el gobierno civil no es más que una fina capa destinada a cubrir el poder militar ejercido en realidad por generales retirados. No obstante, siempre que los funcionarios sean elegidos mediante el voto y otros grupos tengan posibilidades de ganar, y siempre que no utilicen el poder otorgado por su cargo para eliminar a la oposición, el hecho de que el jefe del Poder Ejecutivo sea un general o el asistente de un general no agrega ningún dato relevante.

En este artículo utilizo una definición diferente de democracia. Otra corriente bibliográfica hace hincapié en las características de los sistemas políticos y señala las ambigüedades en una clasificación cuádruple: democracia, semidemocracia, semiautoritarismo y autoritarismo (Ottaway). La semidemocracia y el semiautoritarismo constituyen híbridos institucionales en los que coexisten rasgos democráticos y autoritarios. La semidemocracia implica una democracia imperfecta que evoluciona y se transforma en una democracia con instituciones sólidas y receptivas.

Brasil es un híbrido institucional. No se trata de un régimen autoritario o de una democracia afianzada, pues solo una mirada limitada sería capaz de creer que, luego de la finalización del régimen militar, las Fuerzas Armadas volvieron a desempeñar sus funciones profesionales ■

Sin embargo, tampoco parece ser este el caso de Brasil. Más de veinte años después de la finalización del régimen militar, el sistema político no ha superado los rasgos autoritarios más notorios. El Estado sigue siendo

autoritario, incluso bajo una democracia procedimental. En este contexto, sostengo que Brasil es un ejemplo de híbrido institucional. No se trata de un régimen autoritario o de una democracia afianzada, pues solo una mirada limitada sería capaz de creer que, luego de la finalización del régimen militar, las Fuerzas Armadas automáticamente volvieron a desempeñar sus funciones

profesionales. Lo notable es que, desde que José Sarney asumió la Presidencia en 1985, hemos creído que esto es así.

Planteamos aquí que, si las instituciones coactivas son capaces de limitar o anular las decisiones de los funcionarios elegidos democráticamente, no puede hablarse de una democracia en sentido pleno. Cuanto mayor sea el grado de militarización institucional, mayor será la dominación de algunos individuos sobre otros y menos democrático será entonces el sistema político.

■ La relación institucional entre el Ejército y la Policía Militar

En los países democráticos, las competencias institucionales de la policía y las del Ejército están claramente separadas. La policía se ocupa de los adversarios y el Ejército, de los enemigos. La policía intenta resolver conflictos de índole social, mientras que el Ejército defiende la soberanía del país contra enemigos que deben ser aniquilados. Por ello, las doctrinas, el armamento, la instrucción y la capacitación son diferentes.

Sin embargo, en Brasil estas competencias están entremezcladas. Las actividades del Ejército están cada vez más entrelazadas con las de la policía: el proceso de politización de las Fuerzas Armadas se da simultáneamente con la militarización de la policía.

En general, cuando se impone un golpe de Estado, las Fuerzas Armadas tratan de controlar a la policía. Los regímenes autoritarios aborrecen a las instituciones autónomas rivales, y Brasil no fue la excepción a esta regla. El 13 de marzo de 1967, el gobierno militar reorganizó la policía y los cuerpos de bomberos de los estados, los territorios y el Distrito Federal. Se trató del cambio más importante en la historia de las fuerzas policiales (Filocre) con efectos que todavía se sienten en la actualidad.

Hasta aquel momento, la Policía Militar se encargaba de una reducida serie de operaciones relacionadas con la represión de disturbios civiles y el mantenimiento del orden. Después del golpe de 1967, se le asignó la responsabilidad de «llevar a cabo, vistiendo uniforme, actividades policiales ostensibles, que serán planificadas por autoridades policiales competentes con el fin de garantizar el cumplimiento de la ley, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de facultades constituidas». La Policía Militar se convirtió en la principal fuerza policial de Brasil, ya que prácticamente todas las funciones policiales están a su cargo. Así, la policía que ronda las calles se denomina Policía

Militar, y cada estado tiene la suya. La Policía Civil, cuyos miembros visten de civil y que se dedica básicamente a la investigación de delitos, se encuentra muy limitada. En consecuencia, en una misma unidad geográfica coexisten dos fuerzas policiales que desempeñan roles diferentes.

En 1969, dos años después del golpe, se otorgó a la Policía Militar la exclusividad para la actividad policial ostensible. Además, desaparecieron las organizaciones policiales locales y también la División de Supervisores de Tránsito. Se creó la Inspección General de la Policía Militar (IGPM), cuerpo orgánicamente integrado al Estado Mayor del Ejército. Los oficiales de la Policía Militar adoptaron la instrucción, la reglamentación y la justicia militares. En otras palabras, se completó el proceso de militarización.

Solo la instrucción militar fue abolida en la Constitución Nacional de 1988, que mantuvo la reglamentación militar y la competencia de la justicia militar de la Policía Militar y les confirió a sus integrantes el carácter de empleados públicos militares. Sin embargo, en 1997, tras la huelga de las Fuerzas Policiales Militares, una reforma constitucional patrocinada por Fernando Henrique Cardoso sugirió la devolución del control de la instrucción, única modificación de la nueva Constitución, nuevamente al Ejército. Fue una respuesta a la presión impuesta por esta última institución, que no consideró las huelgas de los oficiales policiales un problema social sino un desafío al orden y la disciplina militar, cuyo origen, entre otros aspectos, era el plan de estudios. Según el Ejército, se requería más capacitación en marcha militar y menos reflexión sobre nociones de derecho, sociología o ciencias políticas.

La función principal de la Policía Militar es garantizar el orden público, por lo que es necesario analizar su definición. Se considera que el orden público es «el conjunto de normas formales previsto en la nación por el ordenamiento jurídico, destinado a regular las relaciones sociales en todos los niveles de interés público y a establecer el clima adecuado para la vida colectiva en paz y armonía; este conjunto de normas será supervisado por el poder de policía y constituirá una situación o una condición que conduzca al bien común». Para garantizarlo, es necesario «el ejercicio dinámico del poder de policía en el campo de la seguridad pública, que se manifiesta en actividades mayormente ostensibles destinadas a prevenir, disuadir, restringir o reprimir hechos que violen el orden público». A su vez, el concepto de disturbios «comprende todo tipo de actividad, incluidas aquellas que sean producto de desastres públicos que por su naturaleza, origen, magnitud o extensión pongan en peligro, en los estados, el ejercicio de facultades constituidas, el cumplimiento

de las leyes y el mantenimiento del orden público, o que representen una amenaza para la población y los bienes públicos o privados».

En cuanto a su organización, la Policía Militar de cada estado imita el modelo de los batallones de infantería del Ejército.

Está regulada por el mismo Código Penal Militar y el Código Procesal Penal de las Fuerzas Armadas. Su Código de Conducta es muy similar al del Ejército. Sus unidades de inteligencia continúan formando parte del sistema de información del Ejército y cumplen las disposiciones de los comandos militares regionales de sus respectivas jurisdicciones. Esto quiere decir que la Policía Militar está obligada por ley a enviarle toda la información recogida al comandante del Ejército. Es decir que ese comandante posee información relacionada con el gobernador del estado⁸, lo cual obviamente pone en peligro el principio federativo. Asimismo, no existe control por parte de la asamblea legislativa estatal sobre la rama de inteligencia de la Policía Militar.

La legislación establece que el gobierno nacional es responsable de organizar las Fuerzas Policiales Militares, sus tropas y armamento, y convocar o movilizar dichas fuerzas. También estipula que la Policía Militar de cada estado está subordinada al gobernador, que es en definitiva quien paga los salarios de sus integrantes y designa a su comandante. Sin embargo, al mismo tiempo la norma determina que la Policía Militar debe considerarse una fuerza de reserva auxiliar del Ejército. En regímenes autoritarios, es frecuente que las fuerzas policiales sean consideradas fuerzas auxiliares del Ejército. En una democracia, en cambio, las fuerzas policiales son fuerzas auxiliares del Ejército solo en épocas de guerra. En tiempos de paz la relación es la inversa: el Ejército pasa a ser una fuerza de reserva de la policía y la asiste siempre que sea necesario reprimir ciertos disturbios sociales. Cuando el Ejército interviene en esas situaciones, lo hace como representante del poder político, pero nunca como si estuviese en guerra.

La Policía Militar de cada estado imita el modelo de los batallones de infantería del Ejército. Está regulada por el mismo Código Penal Militar y el Código Procesal Penal de las Fuerzas Armadas. Su Código de Conducta es muy similar al del Ejército ■

8. A la cabeza del personal militar del estado se encuentra un oficial superior de la Policía Militar. En el pasado, solo el gabinete de civiles estaba en el gobierno nacional.

La autoridad sobre la Policía Militar también es un tema complejo. Hasta 1998, la Policía Militar estuvo directamente subordinada a la Inspección General de la Policía Militar (IGPM), al mando de un general brigadier. En la actualidad, la Policía Militar está bajo el control directo del Comando de Operaciones Terrestres (Coter), al mando de un general del ejército, el rango más alto. El Coter es el responsable de dirigir y coordinar la preparación y el despliegue de fuerzas terrestres de acuerdo con las directivas ministeriales y del Estado Mayor del Ejército. Pero son los gobernadores estatales quienes nombran a los comandantes de la Policía Militar, en general de entre los miembros de la fuerza. Como ya señalamos, ellos son además quienes pagan los salarios de los oficiales de la Policía Militar. En consecuencia, los miembros de la Policía Militar de cada estado tienen dos jefes: el gobierno estatal y el nacional. Se trata de un acuerdo institucional muy delicado, pues en caso de conflicto entre un gobernador y el presidente los oficiales policiales no sabrán a quién obedecer⁹. Lo mismo ocurre con los Cuerpos de Bomberos, que en Brasil –caso único en el mundo– se encuentran integrados a las Fuerzas Policiales Militares.

Una vez recuperada la democracia, la Constitución de 1988 no le restituyó a la Policía Civil, la fuerza a cargo de las investigaciones, ninguna de las atribuciones que tenía antes del golpe de Estado ■

En suma, el régimen militar instaurado en 1964 fortaleció a la Policía Militar. Pero, una vez recuperada la democracia, la Constitución de 1988 no le restituyó a la Policía Civil, la fuerza a cargo de las investigaciones, ninguna de las atribuciones que tenía antes

del golpe de Estado. La Policía Civil es una de las instituciones que perdió más poder con la llegada del régimen militar y, tras el retorno de la democracia, siguió realizando actividades similares a las establecidas por los gobiernos autoritarios. Antes del golpe de 1964, la Policía Civil rondaba las calles y supervisaba el tránsito con guardias civiles uniformados con el fin de actuar en la prevención y la represión de delitos, además de *garantizar* la seguridad de los gobernadores y otras autoridades (Barbosa). Hoy, en cambio, la Policía Militar está a cargo de las funciones policiales y del control del tránsito, los cuerpos de bomberos (militarizados) se ocupan de sofocar los incendios y atender los accidentes en general, mientras que el personal militar es responsable de la seguridad de las autoridades públicas y de dirigir el sistema de defensa civil.

9. El Ejército posee una unidad militar federal en cada estado, que podría controlar a la Policía Militar local en caso de necesidad.

■ Las Fuerzas Armadas y la policía en la Constitución

Los artículos de la Constitución de 1988 referidos a las relaciones cívico-militares son similares a los de la de 1967-1969. En ese sentido, parece evidente que las elites civiles no se preocuparon por crear nuevas instituciones para promover el control civil y democrático de los militares. Como ya señalamos, el híbrido institucional ha caracterizado desde el principio la transición brasileña. La Constitución de 1988 reúne bajo un solo título («De la defensa del Estado y las instituciones democráticas») tres capítulos, referidos a la defensa y el estado de sitio, a las Fuerzas Armadas y a la seguridad pública.

Los constituyentes, lejos de marcar una diferencia con el régimen autoritario, mezclaron asuntos de seguridad interna y de seguridad pública y consolidaron constitucionalmente la militarización. El artículo 142 establece que las Fuerzas Armadas «están destinadas a defender a la nación, garantizar las facultades constitucionales y, en virtud de cualquiera de estas últimas, a asegurar el orden y el cumplimiento de las leyes». Pero ¿cómo es razonablemente posible estar sujeto a algo y garantizarlo al mismo tiempo? De acuerdo con la Constitución, las fuerzas militares tienen la facultad constitucional de garantizar el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Estado de derecho y el orden interno, cuando en realidad debería ser al revés. En otras palabras, constituyen el bastión del orden y el cumplimiento de las leyes, independientemente de la opinión del presidente, el Congreso o los gobernadores. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas tienen la facultad constitucional y soberana para suspender la validez del ordenamiento jurídico, colocándose legalmente fuera de la ley¹⁰.

El rol de los militares como guardianes del orden genera problemas adicionales. El orden no es un concepto neutral. Su definición operativa implica elecciones que reflejan las estructuras ideológicas y políticas dominantes. La Constitución no especifica en qué momento y quiénes infringirán la ley y el orden. En la práctica, las Fuerzas Armadas deciden si se han violado la ley y el orden y quiénes son los responsables. Y aun peor: si algún decreto es considerado ofensivo para la ley y el orden, los militares, según la Constitución, pueden no acatarlo. En otras palabras, la Constitución permite que un golpe de Estado adquiera carácter constitucional si lo imponen las Fuerzas Armadas.

10. Algo similar ocurre en las constituciones sandinista y pinochetista. En Chile, sin embargo, tras la recuperación de la democracia el Senado abolió esa cláusula.

En lugar de que las facultades constitucionales garanticen el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, son estas últimas las que garantizan el funcionamiento de la Constitución.

Es posible afirmar, entonces, que la Constitución de Brasil excluye una de las principales características del Estado moderno: la clara división de competencias entre la fuerza responsable en caso de guerra externa y la que está a cargo de mantener el orden interno (Van Creveld).

Una confusión que, lejos de aclararse, se profundizó durante el gobierno de Cardoso. En 1998, el presidente impulsó la aprobación de una reforma constitucional por la cual los oficiales de la Policía Militar, al igual que los cuerpos de bomberos, recibieron el carácter jurídico de fuerzas militares estatales. Se hizo hincapié en la identidad militar y no en la identidad policial. Y Lula no ha hecho nada para modificar esa situación.

■ La intervención del Ejército para garantizar la ley y el orden

El rol de la Policía Militar, las definiciones de la Constitución y las confusiones institucionales no son los únicos factores que consolidan la militarización. La creciente pérdida de confianza¹¹ de la

La creciente pérdida de confianza de la sociedad y del gobierno nacional en la Policía Militar y el incremento de la violencia han reforzado la demanda de que el Ejército se involucre más directamente en actividades de seguridad pública ■

sociedad y del gobierno nacional en la Policía Militar y el incremento de la violencia, en particular en los principales centros urbanos, han reforzado la demanda de que el Ejército se involucre más directamente en actividades de seguridad pública. Ante el desbordamiento de la Policía Militar, el Ejército ha recibido órdenes presidenciales de

defender la finca del hijo de Cardoso, acompañar camiones cisterna a pueblos arrasados por la sequía, distribuir cajas con alimentos, distribuir monedas nuevas del Plan Real, ayudar a combatir el dengue, atender casos de huelgas de la policía, garantizar la seguridad del carnaval de Río de Janeiro, proteger al papa Juan Pablo II, custodiar la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto, etc.

11. Desde la ola de huelgas de la Policía Militar estatal en 1997, ni siquiera el Ejército confía ya en estas fuerzas policiales, a las que se ve como militares de segunda categoría, pues los verdaderos militares no hacen huelgas. Para el Ejército, la solución reside en reforzar el contenido militar de estas fuerzas policiales.

En 2001, Cardoso decidió regular jurídicamente el ostensible poder de policía del Ejército mediante un decreto que estableció instrucciones sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes. El decreto le confirió al Ejército, por primera vez, el poder de policía¹² para actividades hasta el momento a cargo de la Policía Militar. El objetivo era asegurar jurídicamente la acción del personal militar nacional para garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes, es decir, que el uso de las Fuerzas Armadas en actividades de orden interno no implique una intervención federal. Con la medida, Cardoso sobrepasó su competencia y violó la Constitución (Arruda), que no contempla el uso de las Fuerzas Armadas para estos fines. Sin embargo, Thomaz Bastos, ex-ministro de Justicia de Lula, ratificó el decreto.

En los hechos, el Ejército ya está actuando en operaciones para garantizar la ley y el orden. Existen algunos estudios iniciales sobre el uso de la aviación del Ejército en confrontaciones urbanas, sobre la base de las lecciones aprendidas por los militares de otros países en Mogadiscio, Sarajevo, Grosny, Belgrado y Bagdad. Por lo tanto, las tácticas bélicas han servido de inspiración para el uso del Ejército brasileño en actividades de seguridad pública. El empleo de helicópteros del Ejército en operaciones en Río de Janeiro en 1994 y 1995 y en Bahía en 2001 no fue muy profesional. Adaptaron técnicas y procedimientos pensados para otros entornos.

En el pasado, las Fuerzas Armadas debatían si las tropas federales debían o no actuar en operaciones de seguridad urbanas. En la actualidad, debaten qué posición deben tomar las tropas para el combate. Con ese objetivo, se creó un proyecto para la intervención urbana denominado «Plan de Acción Estándar para Garantizar la Ley y el Orden». El servicio de inteligencia militar se dedica a reunir información sobre el despliegue de la fuerza al garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes. En Río de Janeiro, el Ejército posee una unidad de inteligencia con 60 empleados especializados en investigación. Además, cuenta con personal seleccionado de la brigada de paracaidistas y del batallón de fuerzas especiales (Pinheiro). Dos batallones de fuerzas especiales, con entre 1.200 y 1.600 miembros, están entrenados para actuar en entornos urbanos críticos. Se desplazan en vehículos blindados o helicópteros con artillería y tienen capacidad para transportar lanzallamas, ametralladoras HK, lanzagranadas, misiles portátiles y morteros.

12. En EEUU no se modificó la ley *Posse Comitatus*, que prohíbe a las Fuerzas Armadas el uso del poder de policía, ni siquiera después del ataque a las Torres Gemelas.

¿Quién puede ordenar la intervención del Ejército en operaciones para garantizar la ley y el orden? La competencia exclusiva la tiene el presidente, quien puede decidirlo en situaciones de normalidad institucional o no. En esos casos, la Policía Militar, con el acuerdo de un gobernador estatal, actuará bajo el control del comando militar federal responsable de las operaciones.

■ Los riesgos de la intervención del Ejército en la seguridad interna

Las tropas brasileñas enviadas a Haití como parte de la misión de paz de las Naciones Unidas ejecutaron previamente maniobras en las favelas de Río de Janeiro, donde simularon combates contra pandillas armadas en zonas de bajos recursos. Además, en el municipio de Marataizes, a 120 kilómetros de Vitória, en Espírito Santo, se realizaron 220 horas de instrucción en técnicas mi-

Las tropas brasileñas enviadas a Haití como parte de la misión de paz de las Naciones Unidas ejecutaron previamente maniobras en las favelas de Río de Janeiro, donde simularon combates contra pandillas armadas en zonas de bajos recursos ■

litares en combate urbano y 300 horas de instrucción de tiro (Machado 2005). Estos lugares fueron elegidos porque sus condiciones humanas y geográficas son similares a las de Port-au-Prince.

Según el ministro de Defensa, José Viegas, Haití será un campo de entrenamiento para el control de la criminalidad en Río de Janeiro, donde se llevarán a cabo acciones

similares, como bloqueos, control del tránsito y de personas, etc. El ex-comandante del Ejército, el general Francisco Albuquerque, también se refirió al tema: «Estoy convencido de que el Ejército puede y debe cooperar en las actividades destinadas a garantizar y preservar la seguridad en la sociedad, como lo prescribe nuestra Constitución. La preparación del personal militar para las operaciones de paz [en Haití] y los resultados obtenidos en ellas son la prueba de nuestra capacidad» (Lima).

El problema es que cuando se ordena al Ejército realizar actividades destinadas a garantizar la ley y el orden, se habla el idioma de la guerra. La Ley Complementaria 117 del 2 de septiembre de 2004 dispuso la adquisición de armas nuevas para unidades militares y la preparación y el despliegue de Fuerzas Armadas en operaciones orientadas a garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes. En la norma se dejó en claro la preponderancia de las Fuerzas Armadas sobre los aparatos de seguridad estatales:

Una vez que se determina el despliegue de las Fuerzas Armadas para garantizar las leyes y el orden, las autoridades competentes, mediante un acto formal, entregarán el control operativo de las agencias que ejecutan actividades de seguridad pública a la autoridad a cargo de las operaciones, que será el centro de coordinación de las operaciones, conformado por representantes de las agencias públicas bajo su control operativo o con intereses correlacionados.

A diferencia de Brasil, en Estados Unidos, cuando las tropas del Ejército intervinieron en los disturbios urbanos en Los Ángeles en el caso de Rodney King, sabían que cualquier posible delito penal sería juzgado por un tribunal civil. El objetivo era dejar en claro que los militares no luchaban contra enemigos, sino que operaban como fuerzas policiales de reserva. En Brasil, en cambio, la ley establece que, aunque las Fuerzas Armadas operen en actividades de seguridad pública —es decir, luchando contra brasileños y no contra enemigos— esto se considera una actividad militar. En consecuencia, los efectivos están sujetos al Código Militar.

Todas estas anormalidades salieron a la luz el 3 de marzo de 2006, cuando una unidad del Ejército en São Cristovão, Río de Janeiro, fue atacada por siete hombres armados que robaron diez fusiles y una pistola. La reacción fue desmedida e inmediata. Unos 1.600 efectivos del Ejército ocuparon siete favelas y pusieron en práctica la Operación Asfixia, cuyo objetivo era sofocar a los narcotraficantes. El fundamento legal de la operación fue el Código Militar, que considera el robo de armas un delito militar. Por ello, se inició una investigación de la Policía Militar.

La operación desplegada no guardaba relación con la magnitud del delito. Solo el presidente puede autorizar semejante despliegue de tropas. Además del enorme contingente humano desplegado, se apostó una tanqueta Cascavel con un cañón de 90 mm, que apuntaba al morro de Mangueiral, para intimidar a la población local¹³. En Complexo do Alemão, el Ejército apostó un tanque de guerra y tres camiones, uno de ellos con una ametralladora antiaérea, en las entradas de la favela. Y aunque ningún juez, ni siquiera los militares, pueden emitir órdenes genéricas, los habitantes de las favelas sufrieron la imposición de restricciones generales, como el toque de queda. De ese modo, el Ejército infringió la ley en el intento de hacerla cumplir. Sin embargo, el vicepresidente, José Alencar, en ese momento a cargo del Ministerio de Defensa, consideró que el Ejército no había cometido ningún exceso¹⁴.

13. «Tanque en la batalla de Mangueira» en *Jornal do Brasil*, 7/3/2006.

14. «Las tropas también defienden a los residentes», afirma Alencar» en *O Estado de S. Paulo*, 11/3/2006.

La Oficina del Procurador Fiscal de la Nación denunció a los militares por negarse a presentar pruebas y detalló las irregularidades cometidas durante la ocupación de las favelas según los relatos de sus habitantes¹⁵: golpizas, amenazas, escuchas, invasión de viviendas y comercios, heridas de bala e, incluso, la muerte de un estudiante de 16 años, Eduardo dos Santos, por un disparo en el pecho. Sin embargo, el Tribunal Regional Federal de la 2ª Región le prohibió a la Oficina del Procurador Fiscal de la Nación seguir adelante con las investigaciones sobre las presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de los militares que ocuparon el morro (Torres). Una vez más, se invocó la seguridad nacional: un eufemismo en beneficio de los intereses de las Fuerzas Armadas (Haaqani).

■ Conclusión

La concepción «subminimalista» de la democracia está teñida de voluntarismo, a menudo como respuesta a la necesidad de eliminar un pasado perturbador. No obstante, es verdad que los militares han vuelto a los cuarteles, en el sentido de que ya no conducen el destino del país. Esto, sin embargo, no significa que se hayan retirado del poder. La prueba más clara es que el Ejército tiene cada vez más injerencia en las decisiones vinculadas a los asuntos de seguridad pública.

En Brasil, la transición se apoyó en un pacto informal entre civiles y militares que, a cambio de la restauración de la democracia electoral, les permitió a estos últimos conservar enclaves autoritarios. El resultado es un híbrido institucional. En caso de amenaza, podría reactivarse constitucionalmente el aparato represivo y garantizarse la legitimidad del uso de la violencia. El senador Antonio Carlos Magalhães, importante aliado del régimen militar, defendió el aumento de los sueldos militares con el argumento de que «semejante deterioro salarial debe corregirse para que, en caso de *sublevaciones populares*, las Fuerzas Armadas estén preparadas para defender las instituciones»¹⁶. Lula comprendió la advertencia y autorizó el aumento.

Esto revela que las elites políticas, si bien no anhelan la participación militar directa en la «gran política», no quieren renunciar a la protección militar

15. «El Ministerio Público Federal (MPF) denuncia a un general» en *Correio Brasiliense*, 31/3/2006.

16. «Antonio Carlos Magalhães dirige la atención a los bajos sueldos de las Fuerzas Armadas» en *Jornal do Senado*, 17/06/04, destacado del autor. El senador volvió a mencionar el tema unos días más tarde, cuando dijo que las fuerzas militares son «el sostén de la democracia» (en *Jornal do Senado*, 30/06/04).



y apoyan su presencia como factor de poder. Nordlinger (1977) lo define como «pretorianismo moderado»: los civiles pueden gobernar, pero el gobierno se encuentra bajo la supervisión de las Fuerzas Armadas en los asuntos de interés militar, como las operaciones de seguridad pública destinadas a garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes.

La tradición cultural brasileña refuerza esta tendencia. Según Freitas (2003), en Brasil existe una «cultura militar» que les asigna a los soldados la tarea de salvar a la nación de los problemas internos. No solo los militares, sino también los civiles, valoran las cualidades militares, en especial en relación con las de los líderes políticos. Y esto, naturalmente, legitima la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos internos.

Esta inclinación es particularmente riesgosa en un país que tiene como uno de sus principales problemas el uso de la violencia. Históricamente, el Estado ha creado instituciones coactivas, como la policía y las Fuerzas Armadas, para, entre otras cosas, imponer el orden y garantizar, como mínimo, la integridad física de los ciudadanos. Sin embargo, en Brasil este pacto social ha ido desapareciendo paulatinamente. Dado el deterioro de la seguridad pública, el *hobbesianismo* social aumenta, en simultáneo con el creciente llamado a adoptar una concepción represiva, sea o no dentro del Estado democrático de derecho.

En general, las fuerzas policiales carecen de equipamiento adecuado, están indebidamente entrenadas y mal pagas. Se han convertido en objeto de bromas y se han ganado el descrédito general, percepción que se agrava con la aparición de diferentes casos de corrupción. La policía es parte del problema y no parte de la solución. Y entonces el poder político, bajo presión, acude al Ejército para resolver los conflictos de corto plazo, obviamente sin contemplar las consecuencias a largo plazo, como el hecho de que se debilite la separación de funciones entre la policía y los militares y se socave la democracia.

Al conferir mayores poderes a las fuerzas militares e ignorar a la policía, cada vez más son las Fuerzas Armadas, y no el presidente o el Congreso, quienes determinan cuáles son las amenazas contra el sistema político. Esto incrementa la posibilidad del uso arbitrario de la violencia y permite que se invoque con más frecuencia la idea de «situaciones excepcionales» que deben solucionarse mediante la fuerza. La coacción imparcial es, en sí

misma, un bien público¹⁷, sujeta al mismo problema de acción colectiva que se propone resolver (Putnam). Las fuerzas militares, a medida que aumentan sus facultades coactivas, sienten aún más la tentación de utilizar esa fuerza en su nombre y a expensas del resto de la sociedad. Y todo esto, naturalmente, impide la consolidación de una democracia que vaya más allá de los enfoques restringidos a la mera realización de elecciones. □

Bibliografía

- Arruda, João Rodrigues: *O Uso Político das Forças Armadas*, Mauad, Río de Janeiro, 2007.
- Barbosa, José Edson: «Devolvam as atribuições da Polícia» en *Jornal do Commercio*, 16/5/1997.
- Carvalho, José Murilo de: «Vargas e os Militares» en Dulce Pandolfi (ed.): *Repensando o Estado Novo*, FGV, Río de Janeiro, 1999.
- Carvalho, José Murilo de: *Forças Armadas e Política no Brasil*, Zahar, Río de Janeiro, 2005.
- Castro, Celso: «The Military Politics in Brazil: 1964-2000» en University of Oxford Centre for Brazilian Studies, Working Paper Series (CBS-10-00H), 2000.
- Cerqueira, Carlos M. Nazareth: «Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre segurança pública» en *Revista Brasileira de Ciências Criminais* año 6, Nº 22, 1998, pp. 13-182.
- Filocre, Laurentino: *Polícia Militar-Segurança ou Ameaça?*, Armazém de Idéias, Belo Horizonte, 1994.
- Freitas, Ricardo: «O Ministério Público Militar na Defesa da Ordem jurídica e do Regime Democrático» en Flávio Paixão de Moura Júnior, João Carlos de Carvalho Rocha, Samantha Chantal Dobrowski y Zani Tobias de Souza (eds.): *Ministério Público e a Ordem Social Justa*, Del Rey, Belo Horizonte, 2003, pp. 227-244.
- Haaqani, Jusain: «History Repeats Itself In Pakistan» en *Journal of Democracy* vol 17 Nº 4, 2006.
- Hagopian, Francis: «Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America» en Francis Hagopian y Scott Mainwaring (eds.): *The Third Wave of Democratization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky: «Introduction» en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.): *Informal Institutions & Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005.
- Hunter, Wendy: *Eroding Military Influence in Brazil*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1997.
- Lima, Sandro: «General Defende Tropa Nas Ruas» en *Correio Braziliense*, 9/3/2007.
- Lowndes, Vivien: «Institutionalism» en David Marsh y Gerry Stocker (eds.): *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2002.
- Machado, Sheila: «Soldado Critica Ofensivas da Missão de Estabilização» en *Jornal do Brasil*, 11/9/2005.
- Mainwaring, Scott: «Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues» en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Anibal Pérez-Liñán: «Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999» en *Dados* vol 44, Nº 4, 1991, pp. 645-687.
- Moyano, María José: *Argentina's Lost Patrol: Armed Struggle 1969-1976*, Yale University Press, New Heaven, 1995.
- Nordlinger, Eric: *Soldiers in Politics: Military Coups and Government*, Englewood Cliff, Nueva Jersey, 1997.

17. Un bien es público si todos pueden disfrutarlo, incluso aquellos que no contribuyeron con la provisión de ese bien. Por consiguiente, pocas personas poseen un incentivo para proveer un bien público, y esto termina por poner en peligro a todos los demás. Esta situación se conoce como «problema de acción colectiva».

- Oliveira, Eliézer Rizzo de: *Democracia e Defesa Nacional*, Editora Manole, San Pablo, 2005.
- Ottaway, Marina: *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.
- Pinheiro, João: «Exército Tem Plano para o Rio» en *Jornal do Brasil*, 15/4/2004.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi: *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Putnam, Robert D.: *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*, FGV, Río de Janeiro, 2005.
- Rothstein, Bo: *Social Trap and the Problem of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Santos, Maria Helena de Castro: «The Brazilian Military in Post-Democratic Transition» en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* N° 3-4, 2004.
- Schumpeter, Joseph: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, Nueva York, 1942.
- Torres, Sergio: «Justiça pára apuração de ação militar no Rio» en *Folha de S. Paulo*, 6/4/2006.
- Valenzuela, J. Samuel: «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions» en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.): *Issues in Democratic Consolidation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992.
- Van Creveld, Martin: *Ascensão e Declínio do Estado*, Martins Fontes, San Pablo, 2004.
- Zaverucha, Jorge: *Frágil Democracia*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2000.
- Zaverucha, Jorge: *FHC, Forças Armadas e Polícia: Entre o Autoritarismo e a Democracia*, Récord, Río de Janeiro, 2005.
- Zaverucha, Jorge: «The Fragility of the Brazilian Defense Ministry» en *Revista de Sociologia e Política* vol. 2 N° 2, 2006, en <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=en>.

Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

Septiembre de 2007

Quito
N° 99

Páginas de grandes periodistas, «Si fundara ahora *El País* no lo haría en papel, haría algo en Internet», **Juan Luis Cebrián**. PORTADA. Sobre el periodismo, la ética y la democracia, **José Zepeda Varas** y **Daniel Prieto Castillo**. OPINIÓN: Bricolages identitarios y movilizaciones comunitarias, **Alain Bouldoires**. ENSAYOS: Después de RCTV, el servicio público como coartada, **Andrés Canizalez**. Tránsito por la comunicación, la identidad y la cultura, **Jorge A. Massucco**. Mercadeo neopopulista en los medios de comunicación, **Alejandra Valdés**. *Medios necios que acusáis a la justicia... ¿sin razón?*, **Inés Ghiggi**. La imagen de los Estados Unidos en seis periódicos extranjeros, **Sergio Inestrosa**. Argentina, libertad de prensa recortada, **Alexis Socco**. Nueva redacción periodística para medios on-line, **Inma Martín Herrera**. PRENSA: Prensa cosmopolita: Las revistas *Etiqueta Negra* y *El Malpensante*, **Paúl Alonso**. TELEVISIÓN: La telenovela *Amor en custodia*, una telaraña sentimental, **Manuel de Jesús Corral Corral**. Viejos y nuevos formatos en la televisión del siglo XXI, **Inmaculada Gordillo**. RADIO: Radio ONU inicia servicio digital de noticias, **Laura Kwiatkowski**. INFORMÁTICA: Pensar la informática cuántica, **David Alejandro Yanover**. DUDAS Y RUPTURAS: El convidado de piedra, **Juan Manuel Rodríguez**. PERISCOPIO TECNOLÓGICO. BIBLIOGRAFÍA SOBRE COMUNICACIÓN.

Chasqui es una publicación del CIESPAL, P.O. Box 1701584, Quito, Ecuador. Correo electrónico: <chasqui@ciespal.net>. Página web: <www.ciespal.net>.

Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile

La política de defensa de Chile está condicionada tanto por factores externos, fundamentalmente del ámbito vecinal, como por condicionantes internos. Uno de ellos es la fluctuante relación que mantiene el país con sus vecinos del norte, Bolivia y Perú, con los cuales no ha podido avanzar por un camino de cooperación y construcción de confianza similar al transitado con Argentina. En el escenario interno, los principales desafíos pasan por la necesidad de modernizar las estructuras de gestión, modificar el sistema de adquisición de armamentos y generar una nueva ley orgánica del Ministerio de Defensa que permita una adecuada gestión civil de la defensa. Aunque en los últimos años se dieron pasos importantes, aún queda mucho camino por recorrer.

PAZ VERÓNICA MILET

■ El entorno regional

A 17 años del retorno a la democracia, Chile no ha agotado la necesidad de efectuar reformas en el ámbito de la defensa. Esta necesidad se explica por diversas razones. En primer término, por el entorno regional, donde pesan tres factores fundamentales: la ubicación geográfica de Chile y su deseo de insertarse de manera efectiva en la región; la intención de privilegiar los consensos frente a la fragmentación política regional; y su relación con los países

Paz Verónica Milet: candidata a doctora en Ciencia Política de la Universidad de Leiden. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Palabras claves: defensa, Fuerzas Armadas, disputas limítrofes, modernización militar, Chile.

vecinos, especialmente con los del norte –Bolivia y Perú–, que muestra permanentes avances y retrocesos.

Históricamente, Chile ha sido definido como un «país isla», con una serie de limitaciones geográficas para integrarse efectivamente a su entorno. A esta idea tradicional se ha sumado, en los últimos años, la percepción, por parte de algunos países de la región, de Chile como «el mejor alumno», pero no «el mejor compañero»; es decir, un país política y económicamente estable pero que priorizaría sus relaciones con otras regiones del mundo antes que con América Latina. Para revertir esta imagen, el gobierno ha desarrollado una estrategia de cooperación regional y vecinal, cuya expresión más visible es su activa participación en la fuerza de estabilización en Haití.

No obstante, la intención de Chile de avanzar en una inserción efectiva en la región se mezcla con la decisión de no asumir liderazgos a nivel regional, sino promover consensos y no entrar en confrontación con alguno de los sectores representativos de la actual fragmentación política latinoamericana. Esta es una de las razones que explican por qué Chile no participa como miembro pleno de ninguna iniciativa de integración latinoamericana, a excepción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (actualmente llamada Unasur).

**La política de defensa de Chile
está fundamentalmente determinada
por su vinculación con Bolivia y
Perú. Ambas naciones demandan
modificaciones en los límites
fronterizos definidos a
partir de la Guerra del Pacífico ■**

En efecto, su reciente reincorporación a la Comunidad Andina de Naciones se produjo como miembro observador, y su estatus en el Mercosur es el de «país asociado».

Pero la política de defensa de Chile, más allá del lugar que el país ocupa en el entorno regional, está fundamentalmente de-

terminada por su vinculación con los vecinos, especialmente con Bolivia y Perú. Ambas naciones demandan modificaciones en los límites fronterizos definidos a partir de la Guerra del Pacífico, conflicto bélico disputado por los tres países hace más de un siglo.

La posición tradicional de Chile es que las fronteras han sido fijadas por los tratados internacionales suscritos en 1904 con Bolivia y en 1929 con Perú. Sin embargo, Bolivia reclama a Chile una salida soberana al océano Pacífico que le permita terminar con la mediterraneidad generada por su derrota en la

guerra y recuperar su cualidad marítima que, según la posición boliviana, es esencial para su identidad como nación. Chile responde ofreciendo todo tipo de facilidades para que Bolivia pueda acceder al océano Pacífico, pero sin que ello implique concesión de soberanía.

Perú, por su parte, plantea que no existen tratados que establezcan una frontera marítima con Chile e incluso anunció su decisión de presentar en 2008 una demanda al respecto ante la Corte Internacional de la Haya. Frente a este reclamo, Chile ha argumentado que sí existen acuerdos que definen los límites marítimos entre ambos países y que la referencia al paralelo como límite efectivo está presente incluso en documentos oficiales elaborados en Perú.

La persistencia de estas visiones contrapuestas entre Chile y Bolivia y entre Chile y Perú condiciona la política de defensa. Aunque en la práctica no existe la posibilidad cierta de un conflicto armado con estos países, las instancias de cooperación y el desarrollo de medidas de confianza mutua encontraron serios límites a raíz de estas disputas. Mientras que con Argentina se han realizado avances impensables hasta hace poco tiempo, incluida la aplicación de una metodología estandarizada para la medición del gasto militar, con Perú el progreso es bastante más lento. De hecho, desde hace tiempo se viene analizando la posibilidad de aplicar mecanismos similares a los desarrollados con Argentina, sin que hasta el momento se hayan generado resultados positivos. En cuanto a Bolivia, el avance es todavía menor: el acercamiento se limita a las reuniones gubernamentales y los encuentros de funcionarios técnicos.

Estas dificultades para generar instancias de cooperación con los vecinos del norte se suman a las acusaciones acerca de la supuesta voluntad de Chile de emprender una carrera armamentista. Basándose en el argumento de que parte importante de las adquisiciones realizadas en el último tiempo responderían a la posibilidad de un conflicto bélico con sus vecinos, Perú ha acusado al gobierno chileno de generar un desequilibrio en la región.

En la práctica, las principales hipótesis de conflicto que maneja Chile hacen referencia a una potencial discrepancia con los vecinos, que en buena medida explica la política de defensa de los últimos años, marcada por un permanente debate entre la voluntad de fortalecer la cooperación y la necesidad de generar medidas de disuasión, como las inversiones en armamento realizadas.

Un factor importante a considerar en la actual vinculación de Chile con sus vecinos –no solamente con los del norte, sino también con Argentina– es el

Un factor importante a considerar en la actual vinculación de Chile con sus vecinos –no solamente con los del norte, sino también con Argentina– es el energético ■

energético. Chile es un país claramente dependiente en materia energética, mientras que sus vecinos son productores de gas, vital en el actual escenario geopolítico regional. Tiempo atrás, Perú había promovido el desarrollo de un anillo energético subregional, que incluiría a Chile, pero por el momento los yacimientos de Camisea no alcanzan para concretar una iniciativa de este alcance. Además, los sectores más conservadores de las elites peruanas ven con desconfianza la posibilidad de un acercamiento con Chile a partir de la integración energética, pues temen algún tipo de iniciativa chilena para apropiarse de los recursos.

Bolivia también cuenta con importantes reservas de gas, las segundas más grandes de la región después de las de Venezuela. Sin embargo, ha condicionado la venta de gas a Chile, así como la posibilidad de que este sea exportado por territorio chileno, a que se le conceda la salida soberana al Pacífico. En Bolivia, algunos sectores creen que el gas puede convertirse en la llave para superar la mediterraneidad.

Finalmente, el gas también ocupa un lugar central en la relación con Argentina. Las restricciones del envío de gas a Chile aplicadas por el gobierno argentino han generado una serie de divergencias, que sin embargo no han afectado la relación en el ámbito de la defensa, que ha avanzado por un carril paralelo.

En suma, el gas constituye un factor geopolítico fundamental y forma parte de las consideraciones de Chile en su posicionamiento regional y su relación con sus vecinos.

■ Los desafíos internos

En el ámbito interno, los principales desafíos pasan por la necesidad de modernizar el área de defensa, responder a las demandas del escenario internacional y nacional, y generar una institucionalidad que permita una adecuada conducción civil. Para cumplir estos objetivos es necesario un trabajo en distintas áreas, fundamentalmente en la reestructuración del Ministerio de Defensa, la adecuación de las fuerzas militares a los nuevos desafíos,

especialmente en el ámbito de las operaciones de paz, y una mayor transparencia en las adquisiciones.

Una de las principales iniciativas elevadas al Poder Legislativo es la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, que en su última versión incorpora algunas modificaciones propuestas por los diputados de la Comisión de Defensa, junto con actualizaciones introducidas por los dos últimos ministros, Vivianne Blanlot y José Goñi (actualmente a cargo de la cartera). La ley, todavía en trámite parlamentario, crea una estructura conjunta que permitiría operar con una visión más sistémica y solucionar una serie de falencias existentes que limitan el accionar de los civiles en este campo.

Uno de los problemas principales es la falta de personal civil del Ministerio de Defensa y su inestabilidad, lo cual afecta el nivel de especialización. Por eso, uno de los grandes objetivos es la ampliación de la planta de personal. Asimismo, también se considera el fin del Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena), organismo encargado de asesorar al presidente, y el reemplazo de las cinco subsecretarías que actualmente integran el Ministerio por dos nuevas: la Subsecretaría de Defensa, que se encargaría de las tareas de asesoría, y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que gestionaría los procesos administrativos del personal y las compras militares.

La ley también prevé la reestructuración del Estado Mayor, que pasaría a llamarse «Estado Mayor Conjunto», y la creación de la figura del «conductor estratégico», un general de cuatro estrellas que asumiría el mando de este nuevo Estado Mayor. Esta figura, que duraría en su cargo cuatro años, se incorporaría a la Junta de Comandantes en Jefe. En tiempos de paz, tendría la responsabilidad de conducir las operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas, mientras que, en tiempos de guerra, se encargaría de guiar las operaciones militares¹.

Pero la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa no es la única iniciativa que apunta a modificar la política de defensa. Otras leyes y normas, que ya han sido sometidas al Congreso o lo serán en el próximo tiempo, apuntan a temas igualmente importantes.

Operaciones de paz. La normativa que se debate busca generar doctrina frente a los requerimientos cada vez mayores de cooperación internacional, sobre

1. Al respecto, v. el artículo de Patricio González en *El Mercurio*, 26/12/2007.

todo como respuesta a quienes defienden una visión más tradicional del rol de las Fuerzas Armadas y reclaman que sus tareas se limiten a la defensa del territorio nacional.

Es que Chile ha asumido un rol activo en las operaciones de paz lideradas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en base a la idea de que la seguridad internacional es un bien público global y que para mejorarla hay que incrementar la cooperación. La participación chilena en las misiones de paz ha tenido tres etapas. Inicialmente se realizó mediante la designación de observadores y oficiales de enlace militar. A partir de 1993, el país comenzó a aportar contingentes militares mayores. Hoy las Fuerzas Armadas participan en unidades conjuntas, como en Haití, o combinadas, como en Chipre, a través de un pelotón conformado junto con tropas de Argentina. Pero fue la participación chilena en la misión en Haití la que generó el mayor debate respecto a la conveniencia de involucrarse en estas operaciones. Para el gobierno de Michelle Bachelet, la iniciativa es fundamental, al ser considerada una respuesta propia a una crisis regional. No obstante, como ya se planteó, algunos sectores ven con desconfianza la presencia chilena en el extranjero, particularmente en Haití, al que consideran un «Estado fallido», con el argumento de que será difícil lograr la estabilización del país.

La nueva ley sobre operaciones de paz considera las condiciones en que puede autorizarse la salida de tropas, el modo en que se desarrolla este proceso, el tiempo de permanencia máxima en el exterior y la creación de una comisión de análisis ■

La nueva ley sobre operaciones de paz incorpora las propuestas de una Comisión Especial del Congreso, conformada tanto por parlamentarios oficialistas como de la oposición, y considera, entre otros temas, las condiciones en que puede autorizarse la salida de tropas, el modo en que se desarrolla este proceso, el tiempo de permanencia máxima en el exterior (que se fija en seis años, pero con evaluaciones cada dos), y la creación de una comisión de análisis nombrada por decreto por el presidente, que se encargará de asesorar a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Finalmente, propone que, al finalizar la participación en una operación de paz, el presidente presente una evaluación ante el Congreso con los logros de esta iniciativa y las dificultades encontradas.

entre otros temas, las condiciones en que puede autorizarse la salida de tropas, el modo en que se desarrolla este proceso, el tiempo de permanencia máxima en el exterior (que se fija en seis años, pero con evaluaciones cada dos), y la creación de una comisión de análisis nombrada por decreto por el presidente, que se encargará de asesorar a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Finalmente, propone que, al finalizar la participación en una operación de paz, el presidente presente una evaluación ante el Congreso con los logros de esta iniciativa y las dificultades encontradas.

Tropa profesional. El proyecto, que ya fue enviado al Congreso, permite que quienes hayan realizado el servicio militar puedan ser contratados para

servir hasta otros cinco años, con un sueldo promedio de 500 dólares². Esta iniciativa ya ha sido implementada exitosamente por el Ejército, que cuenta con un programa especial de 2.800 soldados profesionales. La idea es darle un marco formal al programa y alcanzar 5.000 soldados profesionales en 2010, con el propósito de avanzar decididamente en la constitución de Fuerzas Armadas totalmente profesionales y voluntarias.

En 2007, por primera vez en la historia de Chile, el servicio militar fue totalmente voluntario. El nuevo sistema había comenzado en 2006, con el establecimiento de una serie de beneficios y garantías para quienes quisieran ingresar al servicio, como, por ejemplo, asegurar vacantes en los cursos de los Institutos de Capacitación Profesional o en Unidades de las Fuerzas Armadas y formar parte del programa de reinserción laboral. También se incrementó la asignación monetaria de los voluntarios.

Justicia militar. La propuesta elaborada por el gobierno busca limitar la jurisdicción de la justicia militar, restringiéndola a quienes hayan faltado gravemente a sus deberes. Se prevé, también, eliminar la pena de muerte, cambiándola por presidio militar perpetuo calificado.

Ley Reservada del Cobre. Sancionada en 1958, en circunstancias muy distintas de las actuales, esta ley determina que 10% de las ganancias obtenidas por la venta del cobre, el principal producto de exportación del país, debe destinarse exclusivamente a la adquisición de armamento. La ley ha sido criticada dentro y fuera del país. Las críticas internas se centran en la falta de transparencia que supone esta normativa, pues implica un piso anual de 290 millones de dólares para financiamiento militar, pero no tiene techo. A diferencia de otras partidas presupuestarias, los recursos se consideran activos de las Fuerzas Armadas y no están sujetos al control del Congreso, pues se registran en una contabilidad secreta. Aunque luego de 2002 se flexibilizó parcialmente la ley, la situación no cambió sustancialmente, lo que genera críticas externas. En efecto, en la región se cuestiona que el alto precio alcanzado por el cobre en los últimos años le ha permitido a Chile realizar grandes adquisiciones militares que estarían generando un desequilibrio militar en Sudamérica.

Según cálculos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), el gasto en armamento de Chile supera el 3% de su PIB, mientras que el

2. V. en <www.defensa.cl> el subtítulo «Agenda Legislativa».

promedio regional sería de 1,4%. En los últimos años, Chile ha adquirido tres batallones Leopard, cerca de 200 Hummer para exploración, dos fragatas holandesas clase M, dos fragatas holandesas clase L, tres fragatas inglesas tipo 23, dos submarinos Scopene, 10 aviones F-16 nuevos, 18 aviones F-16 holandeses usados y 120 vehículos de combate de infantería alemanes tipo «Marder», además de misiles Harpoon y la mecanización de las unidades de ingenieros de combate. El gobierno ha argumentado que estas adquisiciones han sido destinadas a la renovación de material. De hecho, la Fuerza Aérea anunció que dejaría de utilizar los aviones Mirage y que algunos incluso serían puestos a la venta, para ser reemplazados por los F-16. Una decisión similar adoptó el Ejército respecto a los viejos tanques, que fueron reemplazados por los Leopard.

En el Libro Blanco de la Defensa de 2002 se fundamentaba la necesidad de renovar el armamento mediante nuevas adquisiciones: «En general las Fuerzas Armadas chilenas están operando equipos que se encuentran en las etapas finales de su vida útil, por lo que tienen un costo de mantenimiento comparativamente alto». Sin embargo, la compra de nuevas armas y el hecho de que se financien con los recursos provenientes de la Ley del Cobre generan cuestionamientos tanto dentro como fuera del país.

■ Conclusiones

Chile enfrenta importantes desafíos en el ámbito de la defensa, tanto en el orden regional como en el interno. En el primer caso, dos factores definen la situación actual: la fragmentación política y las corrientes divergentes que, pese a la supuesta afinidad ideológica, coexisten en América Latina, y la importancia geopolítica que han adquirido los recursos energéticos. Frente al primer factor, el principal desafío de Chile consiste en no identificarse con ninguna de las alternativas y trabajar para mantener el consenso regional. En el segundo, las consecuencias son más directas para un país obligado a garantizar su seguridad energética mediante la importación, a punto tal que el tema se está convirtiendo en un elemento central en las vinculaciones con los vecinos. La relación con ellos, especialmente con los del norte, sigue condicionada por la herencia histórica y permanentemente surgen potenciales focos de conflicto. Esto no tiene visos de cambiar a mediano plazo, por lo que el tema seguirá determinando la política de defensa.

En cuanto a los desafíos internos, el más importante consiste en la modernización de las estructuras y el establecimiento de las condiciones apropiadas para una adecuada conducción civil. En ese sentido, los avances de los últimos años han sido sustantivos: intentos de ampliar el personal, modernización de las Fuerzas Armadas y construcción del servicio militar voluntario. Sin embargo, aún queda camino por recorrer, y eso explica la amplia agenda planteada en el Congreso. En este marco, la posibilidad de contar con una nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa sería un avance fundamental. □

Perfiles Latinoamericanos

Enero-Junio de 2008

México, D.F.

Nº 31

ARTÍCULOS - ENSAYOS: **Ronald Inglehart y Marita Carballo**, ¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales. **Alejandro Moreno**, La opinión pública mexicana en el contexto postelectoral de 2006. **Marta Lamas**, El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina. **Francisco Valdés Ugalde**, Gobernanza e instituciones. Proposiciones para una agenda de investigación. **María Antonia Muñoz y Martín Retamozo**, Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de «pueblo» en la retórica de Néstor Kirchner. **Lorena Poblete**, La burocratización de las políticas sociales. La administración de programas alimentarios en la Argentina rural. ENTREVISTA: **Ligia Tavera Fenollosa**, La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring. RESEÑA: **Margarita Batlle**, *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America* de Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.). **Karina Ansolabehere**, *El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias, escenarios* de Silvia Dutrént Bielous (coord.). **Carlos R. Rodríguez Solera**, *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas* de Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López y Mota.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, D.F. Tel.: (5255) 3000.0200 / 3000.0208. Fax: 3000.0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.

Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito

Nacidas al calor de la revolución de 1910, las Fuerzas Armadas de México se diferencian de las de otros países de la región por su composición popular y su tradicional subordinación al poder político. Eso, al menos, es lo que sostiene el mito. Si se mira con más atención, se descubre que los militares mexicanos han expandido sus funciones a la lucha contra el narcotráfico y otras cuestiones de seguridad interna, lo cual los expone a la corrupción y les impide desarrollar adecuadamente su misión fundamental de defensa nacional. A esto se suman una serie de problemas de gestión, la burocracia derivada de un pésimo diseño institucional y el desmanejo presupuestario, que demuestran que las Fuerzas Armadas en realidad se encuentran bastante lejos del mito que supieron construir.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

■ Introducción

Para comprender la política de defensa y el instrumento militar de México, conviene partir del reconocimiento de que no existen modelos «químicamente puros», adaptables a cualquier circunstancia y lugar. El origen y la evolución histórica de las instituciones armadas, la situación y modalidad del sistema político que las gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación, el contexto internacional,

Marcos Pablo Moloeznik: profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara e investigador nacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Palabras claves: defensa, subordinación, narcotráfico, seguridad interna, Fuerzas Armadas, México.

los intereses nacionales, la concepción de la seguridad nacional y la percepción de las amenazas, así como las hipótesis de conflicto, moldean un determinado patrón militar.

En el caso mexicano, la atipicidad de sus Fuerzas Armadas va más allá de su génesis, su composición y su tradicional subordinación al sistema político. La naturaleza de sus misiones también marca una diferencia con otros países de América Latina. A lo largo de su corta historia institucional de poco más de nueve décadas, el aparato militar de México se ha orientado al enfrentamiento de amenazas y problemas de carácter interno. La descomposición de los cuerpos de seguridad pública y de justicia ha generado una expansión de las Fuerzas Armadas que, paradójicamente, alcanza su máxima expresión desde 2000, con el primer gobierno de era pos-priísta¹.

■ La atipicidad

La historia latinoamericana se encuentra signada por la inestabilidad política y los gobiernos militares surgidos de golpes de Estado. En contraste, la estabilidad institucional y la subordinación de sus Fuerzas Armadas hacen de México un caso especial. Esta atipicidad tiene dos caras: la positiva, evidenciada en la subordinación de los militares y su lealtad al sistema político, y la negativa, traducida en el precio que el poder político, y en especial la sociedad mexicana, han tenido que pagar para garantizar esa lealtad.

A la hora de analizar la atipicidad de los militares mexicanos, no se debe soslayar su origen nacional y popular. Ellos son producto de la Revolución Mexicana, que comenzó en 1910 con el levantamiento armado y las rebeliones contra la dictadura de Porfirio Díaz y finalizó luego de la Guerra Cristera (1926-1929), en la que el gobierno central se enfrentó a grupos religiosos que se oponían a la separación Iglesia-Estado. Al final de este conflicto se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que más tarde se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por impulso de Plutarco Elías Calles, con lo que se logró unificar a las diferentes facciones o grupos que participaron en la revolución².

1. Ver M.P. Moloeznik: «La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas» en *Fuerzas Armadas y Sociedad* año 19 N° 1, 1-6/2005, p. 170, disponible en <www.fasoc.cl>.

2. M.P. Moloeznik: «La revolución mexicana y la génesis de los principios de la política exterior mexicana» en *Praesidium. Interdisciplinary Journal of Latin American and Cross Cultural Studies* vol. III, 2006, pp. 39-54.

Las Fuerzas Armadas mexicanas son hijas de la revolución, y tanto su ideología como su composición marcan una diferencia con el carácter elitista de otros cuerpos armados de América Latina ■

El 19 de febrero de 1913, la xxii Legislatura del Estado de Coahuila creó el denominado Ejército Constitucionalista³. De esa manera, las flamantes Fuerzas Armadas participaron directamente en la revolución y, más adelante, en la represión del alzamiento cristero. Esto significa que, desde sus mismos orígenes, los militares se involucraron en acciones internas. Las Fuerzas Armadas mexicanas son, entonces, hijas de la revolución, y tanto su ideología (que se corresponde con la idea de institucionalización de la revolución) como su composición (la mayoría de sus integrantes eran campesinos y ciudadanos provenientes de las clases populares) marcan una diferencia con el carácter elitista de otros cuerpos armados de América Latina.

Pero el origen es solo uno de los rasgos que definen la atipicidad de los militares mexicanos. Su tradicional subordinación al poder político ha impedido los desvíos extraconstitucionales, los golpes de Estado y el establecimiento de gobiernos de facto. En 2000, la llegada al poder de un partido diferente del PRI, tras el triunfo de Vicente Fox, puso de relieve la institucionalidad de las Fuerzas Armadas mexicanas. La alternancia política superó su prueba de fuego.

El tercer aspecto que confirma el carácter especial de las Fuerzas Armadas en México es el bajo nivel de gasto militar, si se lo compara con sus pares del hemisferio. Históricamente, México es uno de los países que menos recursos destina al área de defensa. Así, por ejemplo, en 2006 el gasto en defensa fue de apenas 0,44% del PIB⁴.

Teniendo en cuenta estos datos, no debería llamar la atención el atractivo que ejerce el modelo militar mexicano. Alain Rouquié destaca la «preeminencia del partido sobre el ejército» y el hecho de que «las fuerzas armadas modernas y profesionales no son más que un sector de la burocracia estatal». Para este autor, «hay pocos ejércitos tan modestos en el continente», lo cual «revela a las claras que la institución militar mexicana es relativamente débil»⁵. Otros autores, como Carlos Moneta, coinciden con esta opinión:

3. Jorge Alberto Lozoya: *El Ejército Mexicano (1911-1965)*, 3ª edición, El Colegio de México, México, 1984, pp. 40-58.

4. «México» en Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, 2007, p. 219, en <<http://atlas.resdal.org>>.

5. A. Rouquié: *El Estado militar en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1984; en particular, «Autoritarismo civil y desmilitarización de la vida política en México», pp. 227-228.

Se mantuvo a las fuerzas con un número reducido de efectivos y con un relativamente bajo nivel profesional. El presupuesto a ellas asignado fue uno de los más pequeños de América Latina (...) Varios instrumentos, orientados a satisfacer sus demandas económicas, fueron utilizados por el PRI para asegurarse la subordinación de las FFAA. [Más tarde] se modifica la estrategia del poder político (...) se busca ahora elevar el nivel de profesionalización (...) haciendo participar a las fuerzas en tareas que estén vinculadas con el desarrollo económico y que posean sentido social (ej.: lucha contra el narcotráfico).⁶

Pero este proceso, reconocido por diferentes analistas, no fue –ni es– gratuito, como se intenta demostrar a continuación.

■ Los costos

Para garantizar la no intervención de los militares, el sistema político mexicano ha tenido que otorgarles una serie de concesiones, comenzando por el control y la autonomía del propio sistema de defensa. Esto explica la confusión entre la dimensión política y la técnica que presenta el sistema de defensa mexicano y ha hecho que los militares se hayan convertido en arquitectos de su propio destino, a la luz del monopolio *–de jure y de facto–* que ejercen en la materia.

Al analizar el área de defensa, lo primero que llama la atención es la coexistencia de dos ministerios: la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar)⁷, cuyos titulares son militares en actividad: general de división de arma diplomado de Estado Mayor y almirante del cuerpo general diplomado de Estado Mayor, respectivamente. La primera controla al Ejército y la Fuerza Aérea, mientras que la segunda a la Armada de Guerra, aunque vale la pena destacar que, en México, la mal llamada Fuerza Aérea constituye en realidad la quinta arma del Ejército, junto a la infantería, la caballería, la artillería y los ingenieros. A diferencia de lo que ocurre en otros países, se la considera un componente aéreo del Ejército, por lo que carece de autonomía y se encuentra subordinada a este último.

6. C.J. Moneta: «Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación cívico-militar» en C.J. Moneta, Ernesto López y Aníbal Romero: *La reforma militar*, Legasa, Buenos Aires, 1985; en especial, «La experiencia latinoamericana: México», pp. 75-76.

7. Hasta el 31 de diciembre de 1939 existía una sola Secretaría, que integraba al Ejército y a la Marina de Guerra. A partir de esa fecha, se separó la Armada, que se convirtió en un Departamento, que fue elevado a la categoría de Secretaría por decreto del 31 de diciembre de 1940.

Este diseño dificulta la integración y la elaboración de una doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas. No existe un Estado Mayor o un comando conjunto, se realizan escasas operaciones de adiestramiento o ejercicios en común y no se ha avanzado en una logística organizada y conducida con un criterio unificado.

Pero la falta de coordinación es solo uno de los costos que ha tenido que pagar México a cambio de la subordinación militar. El precio de la lealtad se revela sobre todo en el alto grado de autonomía castrense, que se refleja en el goce de ciertas prerrogativas, entre las que se destaca la expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno. También en el hecho de que los militares mantengan el monopolio del planeamiento sectorial, gocen de autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar y participen de diversos organismos, tales como el Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa de coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional; el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano de decisión en la materia; y el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, la ejecución y la evaluación de la política criminal del gobierno central.

Aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, hasta el momento no ha habido un solo caso en el cual se haya rechazado la promoción de un oficial ■

Adicionalmente, ante la ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa, el Congreso se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Las Fuerzas Armadas casi nunca proveen información detallada a los legisladores, ni estos la demandan, por lo que no se ejerce una supervisión parlamentaria. Finalmente, hay que señalar la discrecionalidad en

la promoción de oficiales superiores: aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, hasta el momento no ha habido un solo caso en el cual se haya rechazado la promoción de un oficial.

Pero lo central, como ya se señaló, es que los militares asumen una multiplicidad de misiones y funciones, enumeradas por su programa operativo de este modo:

Las Fuerzas Armadas, dentro del estricto cumplimiento de sus misiones generales, contribuyen con las autoridades civiles responsables, en la atención de las grandes tareas nacionales para enfrentar con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales, el deterioro ambiental, así como apoyar a las fuerzas de seguridad pública y aportar su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país y en obras sociales para mejorar las condiciones de las poblaciones marginadas.⁸

Las grandes amenazas a la seguridad nacional identificadas por el sistema político se ubican en el frente interno. La misión principal de los militares mexicanos es, por lo tanto, el combate contra el narcotráfico y la inseguridad pública. Esto explica, al menos en parte, el desarrollo de un formidable subsistema de inteligencia militar interno, controlado por la Sección Segunda de Inteligencia. Seis décadas antes de la primera reunión de los ministros de Defensa de las Américas en Williamsburg, Virginia, donde se recomendó incluir la lucha contra el narcotráfico como parte de las misiones militares, el Ejército mexicano ya estaba empeñado en el combate contra este flagelo.

Además del narcotráfico, las Fuerzas Armadas participan en otras funciones que corresponden a la seguridad pública: la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las tres fuerzas «pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles»⁹. Adicionalmente, por lo menos desde 1986 se encuentran integradas al sistema nacional de protección civil, lo cual probablemente ha contribuido a desarrollar una imagen positiva y confiable del rol de los militares en la sociedad¹⁰.

Todas estas funciones implican una sobrecarga de responsabilidades que descansa, principalmente, en las espaldas del Ejército. La multiplicidad de misiones y funciones van desde la custodia de la seguridad física del presidente hasta el desempeño de acciones de carácter policial y parapolicial y la atención a situaciones de desastres naturales y sociales. Esto, desde luego, implica descuidar tareas prioritarias, como la seguridad de las instalaciones vitales del Estado y la contrainsurgencia o el enfrentamiento de movimientos armados.

8. Sedena: «Programa de Operación y Desarrollo de la Secretaría de la Defensa Nacional 2001-2006» en *Dónde estamos*, México, 2001, p. 3. V.t. Secretaría de la Defensa Nacional: «Organización de la SDN», 2005, en <www.sedena.gob.mx>, así como Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Artículo 1º, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26/12/1986.

9. Suprema Corte de Justicia de la Nación: *Senanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, México, marzo de 1996.

10. Sección 5 del Estado Mayor de la Defensa Nacional: «Antecedentes del Plan DN-III-E» en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* época III año 92, 11/1998, México, p. 3. El Sistema Nacional de Protección Civil se crea el 6 de mayo de 1986 y tiene como antecedente los sismos ocurridos en México el 19 y 20 de septiembre de 1985, y ante la necesidad de contar con un sistema integral que permitiera enfrentar eficientemente las situaciones de emergencia y desastres naturales.

Justamente por tener que dedicarse a misiones subsidiarias, el Ejército fracasó en la prevención de los actos de sabotaje de 2007, cuando se puso al desnudo la vulnerabilidad de las instalaciones y los gasoductos de Petróleos Mexicanos ■

No es necesario ser un experto para darse cuenta de que, justamente por tener que dedicarse a misiones subsidiarias, el Ejército fracasó en la prevención de los actos de sabotaje del 5 y 10 de julio y del 10 de septiembre de 2007, cuando se puso al desnudo la vulnerabilidad de las instalaciones y los gasoductos de Petróleos Mexicanos (Pemex). Estos atentados fueron

reivindicados por el Ejército Popular Revolucionario (EPR), un movimiento insurgente formado el 28 de junio de 1996, en el primer aniversario del asesinato de 17 campesinos a manos de la policía en Aguas Blancas, en el estado de Guerrero. El EPR dio un salto cualitativo, ya que antes de esta secuencia de atentados se había limitado a efectuar ataques esporádicos contra estaciones de policía en Guerrero y en Oaxaca. La Sección Segunda de Inteligencia de la Sedena fue incapaz de anticipar y neutralizar las intenciones del EPR.

El amplio menú de misiones y funciones que se confiaba al Ejército obligó a incrementar el número de efectivos, de 168.773 en 1994 a 196.767 en 2007. Esto es resultado de la combinación entre las nuevas funciones y el hecho de que se conserve la doctrina de guerra territorial, que hace que las Fuerzas Armadas, en especial su componente terrestre, se encuentren desplegadas para cubrir prácticamente toda la geografía nacional. Luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la doctrina se actualizó, aunque sin perder su esencia.

En rigor de verdad, las Fuerzas Armadas mexicanas no cuentan con la estructura, la organización ni la capacidad suficiente para cumplir con la misión clásica de defensa exterior de la federación (defensa nacional, preservación de la soberanía e integridad territorial). Esa amenaza, de hecho, ni siquiera es considerada en el escenario estratégico nacional, a la luz de la posición relativa de México y las asimetrías con sus vecinos: el enorme poder de Estados Unidos y el tamaño reducido de los países centroamericanos.

En síntesis, el instrumento militar mexicano tiene que hacer frente a un gran número de misiones y funciones que lo colocan en un primer plano en la arena política y le otorgan un protagonismo mayor que en el pasado. La pregunta es si esta nueva situación modifica la opinión que sobre el Ejército tiene el ciudadano medio. Tal vez no, pero en ese caso es necesario aclarar los mitos que la sostienen.

■ El mito

Actualmente, en el imaginario colectivo mexicano, las Fuerzas Armadas cuentan con una amplia aceptación. Según los datos de las encuestas más confiables, la imagen positiva de los militares oscila entre 60% y 70% en los últimos años¹¹. De acuerdo con el mismo sondeo de opinión, 70% de las personas entrevistadas opina que el titular de la Sedena debe ser un militar, frente a tan solo 17% a favor de un civil. Por otra parte, 78% asegura que los militares «no le inspiran temor», aunque, en contraste, 51% no recomendaría abrazar la carrera militar como profesión. La sociedad mexicana conserva un marcado aprecio por sus militares, a los que asocia con valores como disciplina y orden (86,5%). La ampliación de sus funciones también recibe un amplio apoyo. Un porcentaje alto (45%) considera que las misiones prioritarias de las Fuerzas Armadas deberían ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico antes que la defensa de la soberanía (16%).

Además de la buena imagen, ha logrado sobrevivir la sensación de un Ejército popular, lo cual es desmentido por una realidad institucional que reproduce en su seno abismales diferencias sociales. Existen en México dos ejércitos: el de los privilegiados (una minoría encarnada en los mandos superiores, cuyos salarios superan los 6.000 dólares mensuales), que ejercen el comando de las Fuerzas Armadas, comprometen a la institución en misiones y funciones de naturaleza policial y defienden su autonomía, prerrogativas y privilegios, y el de la masa (personal de tropa y subalterno), cuyo ingreso mensual, aun luego del reciente aumento otorgado por el presidente, es de apenas 5.200 pesos por mes (poco menos de 500 dólares). En México, el Ejército es «el pueblo mismo en uniforme»¹², al menos en el sentido de que comparte las abismales diferencias y contrastes que caracterizan a la sociedad en su conjunto.

Otra disparidad, además de la que diferencia a la tropa de los mandos superiores, es la que existe entre militares activos y retirados. Para un reconocido historiador militar que aboga por el mejoramiento de la situación del personal en retiro, «se da el caso curioso de que existen dos ejércitos: el activo, en donde los generales brigadieres reciben un sueldo de \$ 99.000, los de brigada

11. Ipsos/Bimsa: «Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército», México, fecha de levantamiento: del 26 de abril al 1° de mayo de 2007. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos. Cabe señalar que, para la mayoría de la población mexicana, el término «Ejército» suele ser utilizado como sinónimo de Fuerzas Armadas.

12. Discurso del Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos con motivo del Día del Ejército, México, 19 de febrero de 2007, en <www.sedena.gob.mx/index.php?id_art=862>, fecha de consulta: 2/1/2008.

\$ 130.000 y los de división \$ 160.000 [de 9.000 a 15.000 dólares, aproximadamente], y así por el estilo; un mayor en activo recibe más que un general de división retirado; y el de los retirados, donde algunos que se retiraron hace varios años perciben unas pensiones bajísimas»¹³. Lo que ocurre es que los ingresos del personal retirado se fijan exclusivamente en base al salario básico (percepciones nominales) del militar en actividad, sin tomar en cuenta adicionales tales como el sobrehaber establecido de acuerdo con el destino de prestación de servicios, así como las compensaciones de conformidad con la situación particular de cada militar (jerarquía, cargo específico que desempeña, antigüedad y nivel de estudios).

Siguiendo con los análisis de los mitos acerca de los militares mexicanos, es necesario prestar atención a la composición del gasto de defensa. Los datos más recientes, para el Ejercicio Presupuestal 2006, indican que casi 80% se destina a personal (incluyendo retiros y pensiones) y el resto a otros gastos¹⁴. Esto significa que queda poco espacio para la previsión logística (el mantenimiento de medios y materiales) y prácticamente nada para la adquisición y reposición de equipo. Y son los propios militares los responsables de esta situación, ya que, como señalamos, el Congreso se limita a aprobar su presupuesto general, sin intervenir en su elaboración ni ejercer un control sobre el gasto.

A esto se suma un nexo sutil entre la decisión del alto mando de la Sedena de comprometerse en funciones de seguridad pública y la búsqueda de recursos financieros adicionales. Efectivamente, tanto el combate contra el narcotráfico como el apoyo a las autoridades civiles en el accionar contra la delincuencia en general le brindan al Ejército una importante fuente de ingresos que queda al margen de los esquemas de fiscalización y control del Congreso. Es la vertiente «mercenaria» de la Sedena, a la que se debe sumar una fuente extra de recursos: aquellos que llegan como parte de los programas de entrenamiento y cooperación con el exterior, en particular con EEUU.

Pero las diferencias sociales dentro de las Fuerzas Armadas y los desmanejos presupuestarios, además del pésimo diseño institucional, no son los únicos datos duros que permiten desmontar los mitos acerca de los militares mexicanos. Otro indicador que refleja problemas serios de conducción de la

13. General de división (R) Luis Garfías Magaña: «El problema de los retirados militares», México, 29 de septiembre de 2004, mimeo, p. 2.

14. Resdal: ob. cit., p. 219.



© Nueva Sociedad / Diego López García 2008

Diego López García nació en Bogotá en 1980. Sus ilustraciones se han publicado en libros y revistas de Colombia y el extranjero. Página web: <www.lopezgrafico.com>.

Otro indicador que refleja problemas serios de conducción es el excesivo número de desertores, que durante el periodo 2000-2006 fue de 123.218 efectivos, incluidos 1.388 oficiales y hasta ¡un coronel! ■

Sedena es el excesivo número de desertores, que durante el periodo 2000-2006 fue de 123.218 efectivos, incluidos 1.388 oficiales y hasta ¡un coronel!¹⁵ Esto se explica, en parte, por un Código de Justicia Militar perimido, que no establece sanciones severas a la deserción en tiempos de paz,

pero también por un escenario dominado por la impunidad: la mayoría de los desertores no sufre penalización alguna, desarrollan una vida normal, obtienen pasaportes e incluso algunos ingresan a los cuerpos de seguridad pública y policía estatales y municipales.

La deserción también es resultado de una pésima política de personal, en particular de reclutamiento y selección, así como de la incapacidad de retención de los efectivos encuadrados. Los requisitos de ingreso para el personal subalterno son muy laxos: basta presentar el acta de nacimiento, la constancia de antecedentes penales y el certificado de educación básica (primaria) para ser incorporado a la tropa. De ahí que, en general, el grado de escolaridad promedio de la tropa y los suboficiales sea muy bajo. Y en cuanto a los futuros oficiales, en 2006 ingresaron al heroico Colegio Militar prácticamente todos los aspirantes: 500 de 507 postulantes¹⁶. Los requisitos para los candidatas a la oficialidad, evidentemente, tampoco son muy exigentes.

Otro aspecto cuestionable del manejo de la política militar es el excesivo número de generales de la Sedena. Vale la pena traer a colación a un reconocido novelista que destacó que «en el año 1938 el Ejército Mexicano contaba con más de doscientos generales en servicio activo, de los cuales más de cuarenta eran de División, y con sus efectivos no podían formar ni tres Divisiones»¹⁷. Hoy, casi siete décadas después, México cuenta con 523 generales en servicio¹⁸, lo que lo coloca a la par de las Fuerzas Armadas de EEUU, China y Rusia.

15. Respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907 y recibida el 4 de marzo de 2007. Para darse una idea de la magnitud de las deserciones durante la gestión de Vicente Fox, debe tenerse en cuenta que a lo largo de esos seis años el número de efectivos de la Sedena fue de 191.143.

16. Resdal: ob. cit., p. 225.

17. Jorge Ibargüengoitia: *Los relámpagos de agosto*, Planeta, México, 2005, p. 132.

18. Fuente: respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907 y recibida el 4 de marzo de 2007.

Finalmente, la decisión de emplear al Ejército en misiones y funciones policiales trae aparejados diferentes riesgos. Como señala un informe, «las fuerzas armadas aparecen año tras año entre las instituciones que más quejas por violación de derechos humanos tienen ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las quejas se refieren tanto a violaciones de derechos cometidas sobre miembros de las propias fuerzas armadas (quejas por actos de carácter interno, se podría decir), como por acciones ejecutadas sobre civiles, sobre todo en las tareas de persecución del narcotráfico»¹⁹.

La expansión de funciones genera también desgaste institucional y potencia el riesgo de corrupción, incluyendo un escenario de probable interrelación y control de los militares sobre el narcotráfico²⁰. Ejemplo de ello es el caso del ex-zar antidrogas de México, el general de división José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien desde hace 10 años se encuentra en prisión por sus vínculos con organizaciones dedicadas al tráfico de drogas ilegales. Y, más recientemente, los ejemplos de «Los Zetas», bandas de sicarios al servicio de los narcotraficantes, formadas por desertores de los Grupos Aeromóvil y Anfibio de Fuerzas Especiales del Ejército y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, antiguos integrantes de las fuerzas de elite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas, muchos de ellos en EEUU. Es probable que los inusitados niveles de violencia registrados en diversas regiones de México en los primeros meses de 2007 respondan a la intervención de estos ex-militares, que podrían crear las condiciones para el surgimiento del paramilitarismo vinculado con el tráfico de drogas²¹.

En conclusión, a pesar de la buena imagen social y de los mitos acerca de su origen popular y su tradicional subordinación, lo cierto es que el brazo armado del Estado mexicano no goza de buena salud. Si logra conservar altos índices de aceptación social se debe a que la gran mayoría de la población desconoce la situación real del Ejército. La Sedena es una especie de «caja negra» que sistemáticamente niega información –con el argumento del secreto y la seguridad nacional– y obliga a recurrir al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Diferente es la situación que presentan la Semar y la Armada, instituciones que en los últimos años han llevado a cabo un encomiable

19. Eréndira Cruzvillegas Fuentes: «Análisis del desempeño del *Ombusman* Nacional en México y su relación con la sociedad civil: alcances y desafíos a más de quince años de su creación», Ciesas, México, febrero de 2007, mimeo.

20. Luis Astorga: *Seguridad, traficantes y militares (El poder y la sombra)*, Tiempo de Memoria, Tusquets, México, septiembre de 2007, p. 207 y ss.

21. *Ibid.*, pp. 165-166.

esfuerzo de modernización, reorganización y profesionalización, y que paradójicamente han sufrido la disminución de efectivos.

■ **Fuerzas Armadas mexicanas: entre la atipicidad y el mito**

Recapitulando, podemos afirmar que las principales misiones y funciones confiadas a las Fuerzas Armadas mexicanas han convertido al Ejército, componente terrestre del poder militar, en el más importante instrumento armado, aunque con un perfil de policía militarizada orientada a enfrentar amenazas internas. La propia realidad impone la participación de los militares en acciones de carácter policial y parapolicial, ante la incapacidad institucional y los bajos niveles de confianza en la policía.

Contra lo que podría esperarse, el gobierno de Vicente Fox continuó profundizando el proceso de militarización de la seguridad pública heredado ■

Contra lo que podría esperarse, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) continuó profundizando el proceso de militarización de la seguridad pública heredado²². En la misma línea, la actual gestión de Felipe Calderón (2006-2012) privilegia los operativos militares y ha convertido al alto mando de la Sedena en su interlocutor favorito.

El análisis del instrumento militar mexicano confirma el anquilosamiento de un modelo obsoleto, burocrático e ineficiente, que no responde a las nuevas realidades y retos del siglo XXI y que obliga a la revisión y el debate público sobre el papel de las Fuerzas Armadas como imperativo del proceso de consolidación de la democracia. Y, aunque hoy el horizonte de modernización militar y disminución de su autonomía parece lejano, es necesario empezar a concebir y pensar la plataforma sobre la que debería asentarse una reforma militar. Entre otros elementos, podemos señalar:

- la redefinición de misiones y funciones de las Fuerzas Armadas en pos de la desmilitarización de la seguridad pública, y su gradual sustitución por otros instrumentos coercitivos del Estado, como los cuerpos de seguridad pública y la Policía Federal;

22. Ver M.P. Moloeznik: «Seguridad pública y reforma policial en México: ¿cambio o continuidad?» en Lucía Dammert y John Bailey (coords.): *Seguridad pública y reforma policial en las Américas*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2005, pp. 273-295.

- la fusión del sistema de defensa en una única secretaría (ministerio) bajo el principio de austeridad republicana, desburocratización e incorporación de expertos civiles;
- la centralización del comando, control, comunicaciones, sistemas computacionales e inteligencia (C4 I), para responder así a las viejas y nuevas amenazas a la seguridad nacional;
- la creación del Estado Mayor Conjunto y, en general, la decisión de otorgarle prioridad al concepto «conjunto» para todas las políticas, estrategias y líneas de acción en el sector defensa;
- la autonomía del componente aéreo como base para la construcción de una verdadera Fuerza Aérea;
- la desaparición del Estado Mayor Presidencial y su sustitución por un cuerpo especial de protección al presidente y el resto de los altos funcionarios;
- la apuesta por los factores cualitativos no materiales (intangibles) y, en especial, el componente humano.

En conclusión, la reforma del Estado debería incluir un debate sobre la política de defensa y el instrumento militar y, en coherencia con el momento actual, la incorporación de las Fuerzas Armadas al proceso de democratización, rendición de cuentas y transparencia del Estado. México atraviesa hoy una etapa de transición dentro de la cual no debería soslayarse el debate acerca del sistema de defensa y el lugar de los militares en la democracia. ☐

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Octubre de 2007

México, D.F.

Nº 81

LAS FRONTERAS DE MÉXICO: Tonatiuh Guillén López. Frontera norte: los contrastes de la calidad de vida. **Rodolfo Casillas R.**, Efectos múltiples de las remesas centroamericanas a México. **Jaime Collado**, El Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales de 1944. **Gema Santamaría Balmaceda**, Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad. **Ismael Aguilar Barajas**, Frontera norte de México: agenda de desarrollo e integración económica. **Jorge Luis Hidalgo Castellanos**, La frontera México-Belice: desafíos y oportunidades.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ricardo Flores Magón 2, 1º piso, ala "A", Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc. México D.F., CP 06300. Tel.: 3686.5047 y 3686.5100 extensiones 2785 y 4720. Fax: 36 86 50 41 extensión 4467.

¿Autoridad civil sin dominación civil?

Las relaciones político-militares en la Venezuela de Chávez

Desde que asumió el gobierno, Hugo Chávez inició un proceso de transformación de Venezuela dentro del cual los militares ocupan un lugar fundamental. Para garantizar su control sobre las Fuerzas Armadas, Chávez incorporó a militares al gobierno, promovió a oficiales leales y buscó la construcción de una serie de valores compartidos, basados en los ideales socialistas y el antiimperialismo, además de asignarles nuevos roles internos. La convergencia entre la política militar del gobierno y sus políticas de seguridad y defensa le ha permitido ganar cierta autoridad sobre las Fuerzas Armadas y mantener el control civil, pero no ha logrado establecer una dominación más amplia, en parte por la falta de manejo político. El sistema político venezolano se encuentra en un periodo de transición que, hasta que no se complete, impedirá la construcción de una relación cívico-militar verdaderamente estable.

DEBORAH NORDEN

■ Dominación, manejo y autoridad civil

Décadas después de que los gobiernos militares dieran paso a un orden civil en América Latina, las relaciones cívico-militares siguen siendo un tema de preocupación. Aun aquellos países con una larga historia democrática, como

Deborah Norden: doctora en Ciencias Políticas; profesora en el Whittier College. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation* (University of Nebraska Press, Lincoln-Londres, 1996) y *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World* (en coautoría con Roberto Russell, Routledge, Nueva York, 2002).

Palabras claves: militares, control civil, autoridad, socialismo, Hugo Chávez, Venezuela.

Nota: traducción de Silvina Cucchi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

Venezuela, han enfrentado la amenaza de sectores militares rebeldes. Las preocupaciones incluyen a países sin amenazas militares recientes, por lo que algunos observadores se preguntan si los civiles realmente tienen la capacidad de manejar a las Fuerzas Armadas, o si su limitada pericia en temas de defensa debilita su capacidad de controlar a los militares. En este artículo, sugiero que estas cuestiones pueden comprenderse mejor desagregando varios conceptos: en primer lugar, distinguiendo la política militar de las políticas de defensa y seguridad; en segundo lugar, analizando los objetivos de las políticas militares bajo los diversos aspectos del control civil, que incluyen la dominación, el manejo y la autoridad.

Luego utilizo estos conceptos para evaluar las relaciones político-militares en la Venezuela de Hugo Chávez. Mi postura es que, aunque el gobierno ha establecido una débil supervisión sobre las Fuerzas Armadas y las ha utilizado en roles que a menudo se consideran problemáticos, su habilidad para insertarlas en el marco de sus objetivos políticos más generales le ha otorgado cierta autoridad política sobre los militares.

Esta perspectiva relativamente optimista deriva de observar las relaciones entre las políticas militares, por un lado, y las de defensa y seguridad, por otro. En general, los análisis del tema tienden a confundir o combinar conceptualmente unas con otras. Pero se trata en realidad de cuestiones muy diferentes, si bien se relacionan estrechamente. La política militar involucra las políticas específicas del gobierno hacia la institución militar; en democracias relativamente nuevas o frágiles, en general pone el énfasis en establecer la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas. Las políticas de defensa y seguridad, en cambio, apuntan a proteger al país de amenazas a la seguridad, externas en el primer caso e internas en el segundo. Como ambas políticas, las específicamente militares y las de defensa y seguridad, involucran a las Fuerzas Armadas, muchas veces se superponen. Sin embargo, dado que sus prioridades son diferentes, las políticas pueden también ser diferentes. Cuando el gobierno desarrolla adecuadamente las políticas de defensa y seguridad, y cuando estas son compatibles con los objetivos de la política militar, entonces ambas tienen más probabilidad de éxito. Pero cuando se desatienden las políticas de defensa y seguridad en favor de las políticas militares, o cuando parece haber conflicto entre las dos áreas, ambas pueden verse perjudicadas. Este problema sucede especialmente en relación con el control civil: a veces, las políticas militares diseñadas para tratar de imponer la autoridad civil resultan contraproducentes al contradecir los intereses defensivos.

**Luego de aplastar el golpe en su
contra de 2002, Chávez pareció
avanzar en el control de las
Fuerzas Armadas, a pesar de no
manejarlas realmente. Su gobierno
ha intentado subordinar a las
Fuerzas Armadas por medio de la
convergencia ideológica ■**

En Venezuela, las relaciones cívico-militares violan muchas de las condiciones que supuestamente aseguran la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas, y por esa razón el caso es útil para examinar tales condiciones más de cerca. ¿Se tambalea Venezuela al borde de una nueva insurrección militar o, por el contrario, se encuentra en proceso de

consolidar el control civil? Este artículo sostiene que el control civil no debe entenderse solo como la simple certidumbre de que los militares no intentarán derrocar al presidente; también debe abarcar el objetivo más ambicioso de que los militares cooperen con las políticas de seguridad del gobierno. En algunos aspectos, el gobierno de Chávez ha hecho importantes avances en ese sentido, a pesar de su fracaso en establecer la supervisión institucional de las Fuerzas Armadas y del impacto de las divisiones generadas en los militares por el plan de transformar a Venezuela en una semidemocracia socialista. Luego de aplastar el golpe en su contra de 2002, Chávez pareció avanzar en el control de las Fuerzas Armadas, a pesar de no *manejarlas* realmente. Su gobierno ha intentado subordinar a las Fuerzas Armadas por medio de la convergencia ideológica. Aunque este método puede ser problemático para el control democrático, que supone la neutralidad política de la institución militar, podría ayudar, mediante el desarrollo de valores revolucionarios compartidos, a crear una autoridad más profunda sobre las Fuerzas Armadas.

■ **Control civil y políticas militares**

La mayoría de los modelos de análisis del control civil de los militares suponen un marco democrático o, al menos, un régimen que intenta consolidar la democracia. La formulación clásica es la de Samuel Huntington (1957, pp. 80-85), quien define dos modelos alternativos: el de «control objetivo» y el de «control subjetivo». En el modelo «objetivo», los civiles controlan las Fuerzas Armadas apoyándose en el profesionalismo y la neutralidad política. El gobierno diseña las políticas de defensa, pero otorga a los militares una autonomía considerable en el dominio de su competencia. Los civiles ejercen el poder sobre los militares, pero lo hacen sobre todo a través de una división del trabajo. En contraste, el modelo de «control subjetivo» parte de la idea de que existen luchas de poder, tanto entre distintos grupos de civiles que intentan

controlar a los militares, como entre militares y civiles. En este modelo, los grupos civiles intentan controlar a los militares convirtiéndolos en un «espejo del Estado». Esto, según el autor, «presupone un conflicto entre el control civil y los requerimientos de seguridad militar» (1957, pp. 81 y 84). La conceptualización de Huntington sugiere que este modelo podría conducir a una desatención de la defensa, y posiblemente incluso a la inestabilidad del control civil, mientras que los modelos objetivos, basados en la existencia de esferas de conocimiento diferentes pero compatibles, podrían fortalecer tanto el control civil como la defensa. En última instancia, el objetivo de las autoridades políticas debería ser dirigir con eficacia las políticas de defensa, desarrollar cualquier política sin amenaza de interferencia militar y forjar una relación con las Fuerzas Armadas que permitiera alcanzar estos fines.

¿Cuáles son, entonces, esos diferentes aspectos del control civil y cómo interactúan con las diferentes relaciones entre la política militar y de defensa? Planteo una concepción del control civil que incluye tres dimensiones posibles: la dominación, el manejo y la autoridad. El éxito en cualquiera de estas dimensiones podría otorgar al gobierno cierto nivel de control sobre las Fuerzas Armadas, pero su nivel de control será mayor si se verifican las tres dimensiones.

La dominación: quién comanda las Fuerzas Armadas. La *dominación* podría ser considerada la dimensión menos exigente del control civil de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con Max Weber, la dominación es «la probabilidad de que una orden con un contenido específico dado sea obedecida por un grupo de personas» (1978, p. 53). Esto implica que los receptores acepten y cumplan esas órdenes sin resistencia. En relación con el control civil de los militares, esto significaría, en términos de Alfred Stepan, que los militares no «impugnan» las políticas del gobierno, pero aun así pueden tener «prerrogativas» considerables, tales como la autonomía en la determinación de las misiones militares, la asignación del presupuesto y el control de las promociones, así como la posibilidad de mantener un sistema separado de justicia militar o incluso la supervisión de la policía y las agencias de inteligencia (Stepan 1988, pp. 94-97). Según este autor, este «acuerdo civil desigual» puede resultar inestable. Las prerrogativas de los militares podrían otorgarles una influencia desproporcionada sobre las políticas gubernamentales y, además, los gobiernos civiles posteriores podrían cuestionar tales prerrogativas, lo que provocaría una reacción (ibíd., pp. 100-101).

Pero cuando las prerrogativas militares se limitan a las áreas de su competencia específica, el equilibrio resultante se parece mucho a lo que Huntington

define como control objetivo. Ernesto López sostiene que el control objetivo, parcialmente reflejado en esta forma de acuerdo, es especialmente adecuado a la democracia (2001, p. 101), ya que tanto su aceptación de las reglas y los procedimientos de la democracia como su neutralidad política permiten a los militares adaptarse a la variedad de partidos políticos que pueden alcanzar el poder. Sin embargo, la autoridad derivada de la simple «dominación» podría resultar insuficiente, como se argumentará más adelante. La dominación requiere obediencia, no cooperación, y puede depender de que el gobierno no se aleje mucho de las preferencias políticas de los militares ni interfiera demasiado en sus asuntos.

El manejo: quién dirige las Fuerzas Armadas. En comparación con la dominación, el *manejo* requiere un grado mayor de compromiso civil en la dirección, organización y supervisión de las cuestiones de defensa y seguridad. La mayoría de los gobiernos civiles de América Latina tienen carencias en este aspecto, tanto en términos de personal como de competencia (v. Bruneau 2005; Saín 2005). En teoría, el Congreso debería participar en la definición detallada del modo en que se gasta el presupuesto militar, además de establecer las pautas generales de utilización de las Fuerzas Armadas. En cuanto al Ministerio de Defensa, las exigencias son aún mayores: no solo debería estar a cargo de civiles designados políticamente, sino que debería contar con el personal civil suficiente para poder supervisar al menos parcialmente el modo en que las Fuerzas Armadas se preparan para sus misiones y las desarrollan, lo que incluye la educación, el entrenamiento y el despliegue militar. Para esto, sería necesario que los civiles responsables de la formulación de políticas fueran más allá de la política específicamente *militar* y se enfocaran más en las políticas de defensa y seguridad.

Una de las principales razones por las que en América Latina la competencia civil en el área de defensa es limitada es la ausencia de conflictos entre Estados ■

De acuerdo con David Pion-Berlin, una de las principales razones por las que en América Latina la competencia civil en el área de defensa es limitada es la ausencia de conflictos entre Estados (2005). Sin amenazas serias, los civiles están poco motivados para desarrollar competencias en el área de defensa y los gobiernos tienen pocos incentivos para invertir en el desarrollo de ministerios de Defensa dotados de personal adecuado. Sin embargo, Pion-Berlin afirma que, aun así, los gobiernos han logrado la obediencia militar mediante el uso del «control político civil». El método consiste en obtener la lealtad personal

de ciertos militares, con los que en algunos casos existen relaciones personales o familiares, y a quienes promueven a altos rangos o designan al frente del Ministerio de Defensa. En estos casos, los gobiernos civiles pueden lograr la *dominación*, pero no el *manejo*, de los militares. El acuerdo puede ser tolerable siempre y cuando no haya amenazas externas serias. El problema es que, si no se asegura el manejo político, el gobierno puede verse limitado en su capacidad de utilizar con eficacia a las Fuerzas Armadas para apoyar sus objetivos políticos exteriores más amplios, y posiblemente también los internos.

La autoridad: lo que los militares creen. De acuerdo con Weber, quienes ejercen la dominación buscarán también legitimar esa dominación. La autoridad legítima implica no solo obedecer a la persona o entidad que emite las órdenes, sino también creer en el derecho de esos individuos o grupos a dar esas órdenes. La autoridad va más allá de la mera obediencia. En consecuencia, la autoridad descansa sobre una convergencia de ideas más profunda entre los jefes políticos y quienes los siguen. Esta forma de convergencia va más allá tanto del «control subjetivo» de Huntington como del «control político civil» de Pion-Berlin, ya que ambos conceptos parecen apoyarse en simples alianzas entre un gobernante civil y una fracción de jefes militares. El control «subjetivo» o control político civil puede basarse en la lealtad compartida hacia un determinado partido político, en lazos personales no políticos o incluso en intereses materiales, pero supone que esa lealtad se limita a la relación entre ciertos militares y ciertos gobernantes o facciones políticas. Sin embargo, para que los civiles puedan ejercer una autoridad más perdurable sobre los militares, la obediencia debe basarse en un reconocimiento más profundo de la legitimidad del liderazgo civil. La autoridad puede emanar de dos fuentes: un conjunto compartido de creencias y preferencias en relación con la forma del sistema político, o el reconocimiento militar de la eficacia del régimen político.

De esa manera, las *creencias militares* resultan fundamentales. En América Latina, estas jugaron un papel central, durante los 60 y 70, en alentar a las Fuerzas Armadas a intervenir en la política. En particular, las doctrinas de seguridad nacional impulsaron a considerar que todo, desde el desarrollo económico hasta la política exterior, pasando por la educación y los movimientos políticos internos, debía quedar bajo el paraguas de la «seguridad nacional». Fue aún más importante que los militares se hayan considerado a sí mismos como los responsables últimos de garantizar la seguridad de la nación, más allá de la defensa. En el contexto de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo,

los militares latinoamericanos terminaron creyendo que muchos gobiernos elegidos democráticamente eran incapaces de afrontar estas amenazas, o incluso que eran responsables de ellas. Así, este sistema de creencias alentó los golpes de Estado.

Pero así como las doctrinas de seguridad nacional pueden haber contribuido a las tensiones de los militares con la democracia o a su lucha contra los movimientos revolucionarios, otros sistemas de creencias pueden conducir a otros resultados. En un sistema democrático, esto significaría que los militares acepten las reglas y los procedimientos de la democracia, incluidas las elecciones como único modo legítimo de seleccionar a los gobernantes. Dado que la democracia presupone que las elecciones producen cambios en el liderazgo, esto implicaría también que las Fuerzas Armadas sean relativamente neutrales en el terreno político, de modo de poder funcionar bajo cualquier líder o partido. En el caso de los procesos revolucionarios, un conjunto distinto de creencias militares también podría resultar compatible; sin embargo, las creencias se enfocarían más en resultados que en procesos. Los regímenes revolucionarios, ya sean basados en ideologías religiosas o seculares, tienden a poner el énfasis en los fines antes que en los medios. Por lo tanto, la autoridad descansaría sobre un consenso político-militar acerca de los valores y fines últimos del régimen, más que en los procedimientos de acceso al poder.

Por último, la eficacia política también puede ser un camino adecuado para garantizar la autoridad, independientemente del modelo político del régimen. Co-

Venezuela enfrenta el desafío de establecer la autoridad política en un régimen que no es estrictamente democrático ni estrictamente revolucionario. En algunos aspectos, es un problema similar al que enfrentó México en el periodo posterior a la Revolución de 1910 ■

mo las cuestiones más importantes para las Fuerzas Armadas son la defensa y la seguridad, es más probable que reconozcan la autoridad de los gobernantes si tienen éxito en esas áreas.

En la actualidad, Venezuela enfrenta el desafío de establecer la autoridad política en un régimen que no es estrictamente democrático ni estrictamente revo-

lucionario. En algunos aspectos, es un problema similar al que enfrentó México en el periodo posterior a la Revolución de 1910. El régimen mexicano se fundó en esta revolución, que condujo a una prolongada etapa de gobierno

de un partido único revolucionario, pero también consagró los principios democráticos. Entonces, ¿qué es lo que domina? ¿La neutralidad política esencial a un régimen democrático con alternancia de gobernantes, o la ideología política compartida adecuada a un régimen revolucionario? Roderic Camp afirma que «la pasividad o neutralidad política del cuerpo de oficiales es un lujo que pueden darse los regímenes solo después de haber logrado un nivel mínimo de integración nacional que promueve un consenso de valores subyacente acerca de la naturaleza fundamental del régimen» (2005, pp. 21-22). En México, el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), reconoció a las Fuerzas Armadas como uno de los actores revolucionarios fundamentales de la nación y de ese modo las incorporó a una agenda política compartida. Cuando el régimen avanzó hacia la democratización, los militares ya se habían profesionalizado lo suficiente como para aceptar un rol más neutral (además de que el PRI se había alejado de sus objetivos revolucionarios originales). En Venezuela, el camino ha sido diferente. La «revolución» de Chávez ha avanzado de arriba abajo, cambiando una democracia fuerte por un gobierno concentrado que enfatiza los objetivos revolucionarios y debilita los controles democráticos. Así, Chávez ha enfrentado el desafío de convencer a los militares venezolanos, históricamente comprometidos con procesos democráticos, a que acepten el camino hacia el socialismo.

Convergencia política versus conflicto: lo que los militares hacen. Un factor esencial para determinar hasta qué punto los gobiernos ejercen autoridad sobre las Fuerzas Armadas es el de los roles y las misiones de los militares. Un gobierno tendrá más éxito en lograr la cooperación militar si presta atención a lo que los militares hacen y los convierte en partícipes fundamentales –o al menos útiles– en la ejecución de sus políticas.

La opinión tradicional es que la intervención militar en temas internos, especialmente en la seguridad, politiza a las Fuerzas Armadas y las alienta a involucrarse en política. Otra inquietud deriva de la idea de que los militares tienden a apelar a la fuerza letal en mayor medida que la policía y corren el riesgo de violar derechos civiles si se los utiliza para tareas de inteligencia interna. Para algunos, aun las tareas de acción comunitaria, como la construcción de puentes y escuelas, la colaboración en la medicina preventiva o la distribución de alimentos durante periodos de escasez, pueden resultar problemáticos, ya que podrían empujar a los militares a una concepción expandida de sus roles y responsabilidades. Para muchos analistas, la expansión de roles podría alentar el retorno de las doctrinas de seguridad nacional del siglo pasado, con sus devastadoras consecuencias para

Una cuestión central es si los militares tienen realmente un lugar dentro de la agenda del gobierno.

En Argentina, el presidente más exitoso en la tarea de subordinar a las Fuerzas Armadas desde el retorno de la democracia fue Carlos Menem, en buena medida gracias a la estrecha integración entre política exterior, política de defensa y política militar ■

cuestión central es si los militares tienen realmente un lugar dentro de la agenda política más amplia del gobierno. En Argentina, el presidente más exitoso en la tarea de subordinar a las Fuerzas Armadas desde la recuperación de la democracia fue Carlos Menem, en buena medida gracias a la estrecha integración entre política exterior, política de defensa y política militar durante su gobierno. Menem desarrolló una política exterior internacionalista y proestadounidense y, en consecuencia, implementó una política de defensa orientada a las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz, lo cual se combinó muy bien con políticas militares diseñadas para mantener a las Fuerzas Armadas alejadas de cualquier rol interno. De esa manera, pese al muy limitado manejo político de los militares durante este periodo, el gobierno fue capaz de mejorar su control sobre ellos. Esta agenda cívico-militar compartida amplió la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas.

los derechos humanos¹. Otros, sin embargo, sostienen que lo más importante no es qué hacen los militares, sino quién decide qué hacen (Pion-Berlin). Si los civiles deciden qué roles deben asumir los militares, y si estos obedecen, entonces los civiles controlarán, al menos hasta cierto punto, a las Fuerzas Armadas.

Pero los roles que asumen los militares sí importan. Una

■ **La democracia popular venezolana: ¿democracia o revolución?**

En Venezuela, mantener el control civil sobre las Fuerzas Armadas ha resultado especialmente difícil durante la presidencia de Chávez, en buena medida debido a sus intentos de transformar el sistema político. Allí, como se mencionó anteriormente, tanto la manera en que se manejan las cuestiones de defensa como los roles asignados a los militares violan lo que se considera las «mejores prácticas» de control democrático de las Fuerzas Armadas. Chávez ha intentado desarrollar la autoridad de varias maneras: estableciendo

1. Basado en esta premisa, el régimen democrático argentino ha intentado dividir estrictamente los roles de defensa y seguridad, limitando por ley a las Fuerzas Armadas únicamente a la defensa exterior. Ver el artículo de Rut Diamint en esta misma edición.

alianzas con jefes militares (algo semejante al control subjetivo), alentando a los militares a que adopten los valores del nuevo régimen y permitiendo que las políticas de seguridad y defensa tengan prioridad sobre la política militar.

Pero ¿es Venezuela democrática todavía? En muchos aspectos, Chávez se ha desplazado gradualmente de una democracia populista a un socialismo revolucionario semidemocrático. Este proceso comenzó con su ascunción en 1999 y alcanzó su punto más alto en 2007, con su intento de reformar la Constitución e implementar un modelo político mucho más radical. Este proceso ha tenido importantes consecuencias para las relaciones cívico-militares. Por una parte, los intentos de Chávez de cambiar el modelo político provocaron una fuerte reacción en algunos sectores de las Fuerzas Armadas, de manera notoria durante el intento de golpe en su contra de 2002, pero también durante la campaña por la reforma constitucional de 2007. Pero, al mismo tiempo, los intentos de profundizar la identificación ideológica de los militares con el nuevo régimen ofreciéndoles roles de apoyo a la agenda política general del gobierno abrieron un camino alternativo para el control civil de los militares.

Chávez se hizo conocido luego del intento de golpe de febrero de 1992. Aunque el golpe fracasó, Chávez logró utilizar el episodio para llamar la atención sobre el estancamiento del sistema político y su falta de respuestas a los sectores más pobres. Decidido a tomar el poder, durante un tiempo siguió analizando la posibilidad de un nuevo intento de golpe o una revuelta popular, hasta que en 1998 se decidió por la ruta electoral. Luego de asumir el gobierno, puso en marcha una estrategia para consolidar su poder. Siguiendo una de sus principales promesas de la campaña presidencial, convocó a una Asamblea Constituyente diseñada en buena medida para arrancarles poder a los dos partidos políticos tradicionales. A fines de 1999 se sancionó la nueva Constitución, inicio de un proceso de expansión del poder político presidencial, en buena medida gracias a la decisión de cerrar la Legislatura bicameral, remover a sus integrantes e instalar una nueva Asamblea Nacional unicameral. También se extendió el mandato del presidente de cinco a seis años y, lo más importante, se le cedieron poderes para legislar por decreto supeditados a la aprobación de una ley habilitante.

Pero la oposición no se quedó quieta, y utilizó todos los medios disponibles para tratar de echarlo: un golpe de Estado en abril de 2002, que fue rápidamente revertido por un contragolpe; una huelga general que paralizó la estratégica industria petrolera entre fines de 2002 y principios de 2003; y finalmente, luego de un esfuerzo considerable para obtener el número requerido de firmas, un

Referéndum Revocatorio en agosto de 2004. Pero un porcentaje inesperadamente elevado de venezolanos, 59%, votó en contra de la remoción del presidente, y los esfuerzos de la oposición fracasaron de nuevo (Kornblith 2005, p. 124).

Así, lejos de derrocar a Chávez, el Referéndum Revocatorio, pese a las denuncias de fraude de la oposición, le permitió a Chávez avanzar aún más en la consolidación de su poder y la radicalización del régimen. El gobierno se volvió mucho menos tolerante con la oposición y silenció cada vez más a quienes expresaban sus disidencias. El momento más tenso ocurrió en mayo de 2007, cuando cerró el canal de televisión opositor más importante del país, RCTV, acusándolo de complicidad con el golpe de 2002. En noviembre de 2007, la Asamblea Nacional votó un proyecto de reforma constitucional que prometía a la vez extender drásticamente la «Revolución Bolivariana» y acrecentar el poder del presidente. No solo proponía extender el mandato presidencial de seis a siete años, sino que también habilitaba la reelección indefinida². La propuesta también pretendía otorgar al presidente amplios poderes para declarar estados de «alarma», emergencia o «conmoción interna o externa», que permitirían restringir en gran medida los derechos civiles. A la vez, pretendía crear nuevos obstáculos a futuros referéndums revocatorios como el de 2004, lo cual haría aún más difícil remover a Chávez.

Pero el referéndum por la reforma constitucional fracasó, con cerca de 51% de votos en contra y alrededor de 49% de votos a favor, de acuerdo con los informes oficiales. Las interpretaciones fueron muy variadas: algunas apuntaron a las fallas del gobierno en la resolución cotidiana de los problemas de la población, otras lo vieron como un rechazo general a la «revolución» de Chávez e incluso algunas señalaron como factor crítico el artículo que habilitaba la reelección indefinida. Los opositores al chavismo proclamaron el fin de la revolución, mientras que el presidente recordó sus palabras luego del golpe fallido de 1992, cuando aceptó la derrota con un célebre «Por ahora». En ese sentido, si bien indudablemente se trata de un contratiempo, no debería interpretarse como la muerte del proyecto revolucionario de Chávez. De hecho, ya comenzaron a considerarse otras opciones: presentar petitorios para someter nuevamente la reforma constitucional a votación, analizar de qué manera modificar el proyecto para volverlo más aceptable y

2. Esto contrasta marcadamente con las muy firmes y detalladas prohibiciones de reelección que establecía la Constitución de 1961, que incluso intentaba impedir que los miembros de una misma familia se perpetuaran en el poder.

seguir adelante con al menos algunos puntos mediante leyes y decretos. Lo que quedó claro, sin embargo, es que los venezolanos difícilmente apoyarán una propuesta que limite de forma tan drástica los aspectos democráticos del sistema político.

■ Los militares y la política en la Venezuela actual

El proceso revolucionario llevado adelante por Chávez tuvo importantes consecuencias para las Fuerzas Armadas. Poco después de asumir la Presidencia, Chávez comenzó a rediseñar la relación entre los militares y el gobierno. Hasta el intento de golpe de 1992, los militares venezolanos habían estado notoriamente ausentes de la política, en parte obligados por la Constitución de 1961, que declaraba que las Fuerzas Armadas eran «una institución apolítica, obediente y no deliberante» y parcialmente responsable de «la estabilidad de las instituciones democráticas». Los gobiernos democráticos habían logrado la subordinación de los militares mediante una combinación de lazos personales con algunos oficiales, una autonomía militar considerable y un sistema de rápida rotación de los cargos más altos, con promociones relativamente aceleradas.

Hasta el intento de golpe de 1992, los militares venezolanos habían estado notoriamente ausentes de la política ■

Con la Constitución de 1999, el gobierno trató de lograr una transformación duradera del rol de los militares en la sociedad venezolana. De este modo, la nueva Constitución moderó la prohibición a los militares de desarrollar actividad política, al otorgarles el derecho a votar y al cambiar la definición de las Fuerzas Armadas, que en lugar de una institución «apolítica» fue calificada como «sin militancia política». Además, amplió la autoridad de los militares en temas de armamento e incorporó formalmente «la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la activa participación en el desarrollo nacional» a la lista de sus misiones (Trinkunas 2005, p. 211). Estos roles no eran nuevos para las Fuerzas Armadas. Sin embargo, como señala Harold Trinkunas, incluir estas misiones en la Constitución hizo que modificarlas o restringirlas se volviera más difícil que antes (2005, p. 211).

En cierto sentido, la Constitución de 1999 prefiguró tanto el futuro general del régimen de Chávez como la expectativa acerca del rol que jugarían los militares en él. La transformación interna es un elemento esencial en cualquier régimen revolucionario y los militares suelen ser actores claves en ese proceso.

Asignarles a las Fuerzas Armadas un rol más politizado y fortalecer sus funciones internas, sin que por eso pierdan el mandato simultáneo de defender el país, sintonizaba perfectamente con los objetivos de llevar a Venezuela al socialismo ■

Por lo tanto, asignarles a las Fuerzas Armadas un rol más politizado y fortalecer sus funciones internas, sin que por eso pierdan el mandato simultáneo de defender el país, sintonizaba perfectamente con los objetivos de llevar a Venezuela al socialismo. La propuesta de reforma constitucional impulsada en 2007 definía las funciones militares de manera de ajustarse aún más claramente a esos objetivos y buscaba reestructurar a las Fuerzas Armadas de un modo coherente con la profundización y la defensa de un régimen revolucionario. Pese a su derrota en el referéndum, el proyecto resulta útil para entender la concepción del régimen que intenta crear el gobierno, dentro de la cual la política militar y de defensa ocupan un lugar importante. En relación con las funciones militares, el documento establece que

La Fuerza Armada Bolivariana constituye un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista. (...) La Fuerza Armada Bolivariana será organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación, defenderla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa integral y la guerra popular de resistencia, la cooperación en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la Nación, de acuerdo con esta Constitución y la ley. (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 328 a.)

Además de involucrar a los militares en la profundización de la revolución socialista, el documento revelaba la preocupación del gobierno ante la posibilidad de tener que defenderse tanto de las elites nacionales como de enemigos extranjeros –presumiblemente de Estados Unidos– y en consecuencia enfatizaba que las Fuerzas Armadas estarían «siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero» (ibíd., artículo 328). Para prepararse para un eventual combate contra un oponente más fuerte, la reforma constitucional proponía crear una quinta rama de las Fuerzas Armadas, la Milicia Nacional Bolivariana, que se habría sumado al Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional.

Modelar creencias e ideologías: ¿en defensa de la democracia o del socialismo? La reforma constitucional propuesta en 2007 confirmaba uno de los principales componentes de la política militar gubernamental: procurar la autoridad política sobre las Fuerzas Armadas alentando la identificación ideológica o los valores compartidos. Sin embargo, este conjunto de valores es complejo: aunque el gobierno de Chávez continuaba avanzando hacia un régimen socialista y de concentración de poder en el presidente, la Constitución seguía manteniendo algunos elementos propios de un sistema democrático. Aunque, si la reforma se hubiera aprobado, el presidente habría sido inusualmente poderoso, los objetivos socialistas predominarían sobre los democráticos y la representación se habría desplazado parcialmente a consejos de base local o grupos de la sociedad civil. Sin embargo, el mantenimiento de cierta neutralidad militar seguiría siendo ventajoso mientras la oposición preservara la posibilidad de asumir la Presidencia en algún momento, una opción que se fortaleció luego del referéndum de 2007.

Sin embargo, en abril de 2007 Chávez declaró que había terminado el tiempo de la neutralidad para los militares venezolanos, que debían, desde ahora, abrazar el socialismo. Los oficiales, afirmó el presidente, debían «declararse cada día con más fuerza y radicalidad, a ser antiimperialistas, revolucionarios, bolivarianos y socialistas»³. Al mismo tiempo, proclamó que el nuevo eslogan militar era «patria, socialismo o muerte» y explicó posteriormente que «El Ejército norteamericano es un instrumento para imponer el imperialismo, la Fuerza Armada venezolana es un instrumento para establecer el socialismo»⁴. Así que los valores compartidos buscados por Chávez enfatizaron objetivos nacionalistas y de justicia social, en lugar de los procedimientos democráticos.

Misiones y roles: expandir la acción comunitaria, prepararse para la invasión. El proyecto de Chávez de modificar los valores militares para ponerlos en línea con su régimen socialista encontró dificultades debido a las antiguas tradiciones democráticas venezolanas. Sin embargo, el hecho de que las políticas de seguridad y defensa estén a tono con sus políticas militares ha contribuido a establecer su autoridad. Desde que asumió la Presidencia, Chávez utilizó a los militares para una amplia variedad de acciones comunitarias, primero a través del Plan de Acción Inmediata Sostenible (PAIS) y luego mediante el Plan

3. *El Universal*, 13/4/2007, disponible en <www.eluniversal.com>.

4. En Gadio Saravini Di Turno: «Chávez y la Fuerza Armada» en *El Universal*, 1/5/2007, disponible en <www.eluniversal.com>.

Bolívar 2000, mucho más duradero. Estos proyectos involucraron a las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas con el alivio directo de la pobreza y la búsqueda del desarrollo. Los militares fueron enviados a reparar escuelas y hospitales, proveer asistencia médica e incluso a vender alimentos a bajo precio en zonas pobres. Por alejadas que hayan estado estas misiones de sus roles tradicionales, convirtieron a las Fuerzas Armadas en jugadores valiosos dentro de la agenda política más amplia del gobierno.

Pero esto no significa que no fueran utilizadas también para seguridad y defensa. Con el objetivo de enfrentar los serios problemas de seguridad pública, las Fuerzas Armadas –y en especial la Guardia Nacional– adquirieron nuevas responsabilidades en la lucha contra el crimen, uno de los roles habitualmente considerados más problemáticos para el control civil. Al mismo tiempo, las tensas relaciones de Chávez con EEUU contribuyeron a justificar la inversión creciente en la defensa territorial, mediante las compras de armamentos y el entrenamiento para el combate contra un invasor poderoso. Así, en la medida en que los militares compartan la percepción de Chávez de una posible amenaza externa, la defensa nacional podría funcionar como un tema común que fortalezca la autoridad del gobierno frente a las Fuerzas Armadas.

La ausencia de manejo civil en Venezuela. Aunque el gobierno ha luchado por ejercer la dominación sobre las Fuerzas Armadas, incluso dando de baja a los oficiales implicados en el golpe de 2002, y aunque ha procurado ganar autoridad frente a los militares mediante la construcción de una ideología

Venezuela sigue siendo uno de los pocos países de América Latina donde los ministros de Defensa son casi exclusivamente militares ■

compartida, ha desatendido ampliamente el manejo político. Los límites de la supervisión civil de las Fuerzas Armadas en Venezuela se notan con solo observar al ministro de Defensa, hoy formalmente titulado

«Ministro del Poder Popular para la Defensa de Venezuela». De hecho, Venezuela sigue siendo uno de los pocos países de América Latina donde los ministros de Defensa son casi exclusivamente militares⁵. La supervisión legislativa también es mínima. Para enviar tropas al exterior, por ejemplo, es necesaria la aprobación de la Asamblea Nacional, pero no así para declarar la

5. La única vez que Chávez hizo una excepción a esta regla, el civil designado no logró ganar la obediencia de las Fuerzas Armadas.

guerra. Del mismo modo, el Poder Legislativo tampoco tiene poder sobre los ascensos de oficiales.

A pesar de la ausencia de manejo civil, las Fuerzas Armadas han aceptado los roles no tradicionales que el gobierno les ha asignado. Esto se debe, al menos en parte, a que el gobierno no ha buscado una separación total entre civiles y militares. En suma, en lugar de desarrollar el manejo político de las Fuerzas Armadas, el gobierno de Chávez las ha llevado al campo de la política.

■ **Conclusión: ¿control civil sobre los militares venezolanos?**

Las estrategias del gobierno de Chávez para lograr el control de las Fuerzas Armadas se han diferenciado de manera significativa de las de sus predecesores. En las décadas anteriores, la política militar de Venezuela se adaptó a las condiciones democráticas y, en consecuencia, se orientó a desarrollar un cuerpo militar relativamente profesional y políticamente neutral. Pero Chávez nunca intentó ser un presidente democrático como cualquier otro. Los métodos que Chávez utilizó para obtener el poder, comenzando por el golpe de 1992, demostraron que es improbable que valore los procedimientos más que los resultados. Así, el gobierno ha intentado establecer el control sobre las Fuerzas Armadas a través de mecanismos muy distintos del modelo de control objetivo de Huntington: integró al gobierno a miembros de la institución militar, dejó en manos de estos el Ministerio de Defensa, apostó a la construcción de una ideología compartida y utilizó a las Fuerzas Armadas para una variedad de roles internos, incluso la seguridad interior.

Al mismo tiempo, la sociedad venezolana se ha desgarrado, dividida entre chavistas y antichavistas, en un conflicto similar al que enfrentó a peronistas y antiperonistas en Argentina durante muchas décadas. Los esfuerzos del gobierno por restringir la libertad de expresión y consolidar la transformación del sistema político a través del proyecto de reforma constitucional de 2007 desencadenaron airadas protestas por parte de la oposición, que incluye un incipientemente poderoso movimiento estudiantil y a algunos miembros de las Fuerzas Armadas. En una democracia, la politización de los militares tiene sus riesgos, y los desafíos a las reglas y procedimientos democráticos planteados por el proyecto provocaron una respuesta, cuyo vocero más notorio fue el ex-ministro de Defensa de Chávez, el general retirado Raúl Isaías Baduel. El disenso interno, combinado con el fuerte

antagonismo internacional hacia el gobierno de Chávez, ha configurado sin duda un escenario difícil para la construcción de relaciones cívico-militares estables.

Dicho esto, también hay que reconocer que Chávez ha tomado algunas decisiones que permitieron establecer un control civil –aunque no democrático– de los militares. Parece haber hecho un progreso considerable en establecer la dominación luego del golpe de 2002, eligiendo a sus aliados como jefes y debilitando gradualmente a buena parte de la oposición militar. Aunque su autoridad no ha podido apoyarse en los conceptos tradicionales, basados sobre todo en valores democráticos compartidos, sin embargo ha transmitido un nuevo conjunto de valores que espera modele tanto las creencias civiles como las militares. Y, lo que quizás es más importante, hay una conexión entre las políticas militares con las de defensa y seguridad, orientadas todas a la misma transformación socialista. De este modo, coincide lo que se ha pedido a los militares que hagan con lo que se les ha pedido que crean. Esto facilita la creación de una agenda político-militar compartida y puede aumentar la autoridad del gobierno sobre las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el sistema político venezolano se encuentra en un periodo de transición que, hasta que no se complete, impedirá la construcción de una relación cívico-militar verdaderamente estable. ☐

Bibliografía

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela: «Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela», 2 de noviembre de 2007, en <www.eluniversal.com/2007/11/05/reformaconstitucionaldefinitiva.doc>, fecha de consulta: 15/11/2007.
- Bruneau, Thomas C.: «Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited» en *Fuerzas Armadas y Sociedad* vol. 19 Nº 1, 2005, pp. 111-131.
- Camp, Roderic: *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2005.
- Donadio, Marcela (ed.): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina. Edición 2007*, Resdal / SER en el 2000, Buenos Aires, 2007.
- Kornblith, Miriam: «Elections versus Democracy: The Referendum in Venezuela» en *Journal of Democracy* vol. 16 Nº 1, 2005, pp. 124-137.
- Huntington, Samuel: *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.-Londres, 1957.
- López, Ernesto: «Latin America: Objective and Subjective Control Revisited» en David Pion-Berlin (ed.): *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2001, pp. 88-107.
- Norden, Deborah: «Democracy in Uniform: Chávez and the Venezuelan Armed Forces» en Steve Ellner y Daniel Hellinger (eds.): *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization & Conflict*, Lynne Rienner, Boulder, 2003. [Hay edición en español: *La política venezolana en la época de*

- Chávez: clases, polarización y conflicto*, Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente (UDO) / Nueva Sociedad, Caracas, 2003.]
- Pion-Berlin, David: «Political Management of the Military in Latin America» en *Military Review* 1-2/2005, pp. 19-31.
- Saín, Marcelo: «Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)» en José A. Olmeda (comp.): *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 303-390.
- Stepan, Alfred: *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- Trinkunas, Harold: *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2005.
- Weber, Max: *Economy and Society*, Guenther Roth y Clause Wittich (eds.), University of California Press, Berkeley, Los Ángeles-Londres, 1978. [En español: *Economía y sociedad*, varias ediciones.]



Revista de la CEPAL

Diciembre de 2007

Santiago de Chile

Nº 93

ARTÍCULOS: **José Antonio Ocampo**, La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. **Roberto Frenkel**, La sostenibilidad de la política de esterilización monetaria. **Benedict Clements**, **Christopher Faircloth** y **Marijn Verhoeven**, Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política. **José Antonio Alonso**, Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente. **Oswaldo Rosales** y **Mikio Kuwayama**, América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión. **René A. Hernández**, ¿Se erosiona la competitividad de Centroamérica y la República Dominicana con el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido? **Esteban Pérez Caldentey** y **Anesa Ali**, La ventaja comparativa como falacia y una regla para la convergencia. **Norberto E. García** s, Auge y heterogeneidad productiva. Perú 2002-2006. **Flávio Sacco dos Anjos** y **Nádia Velleda Caldas**, Pluriactividad y agricultura familiar en Brasil: el caso de Rio Grande do Sul.

Revista de la Cepal es una publicación cuatrimestral, en español e inglés. Pedidos: Unidad de Distribución de la Cepal, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Correo electrónico: <carlos.eggeling@cepal.org>.