

Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina /

David Pion-Berlin ... [et.al.] ; compilado por José Manuel Ugarte y David Pion-Berlin. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Jorge Baudino Ediciones, 2013.

312 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-1788-14-9

1. Seguridad. 2. Democracia. 3. América Latina. I. Pion Berlin, David II. Ugarte, José Manuel, comp. III. Pion Berlin, David, comp.

CDD 355.3

1ª edición enero de 2013

I.S.B.N. N° 978-987-1788-14-9

©2013 Jorge Baudino Ediciones

©2013 José Manuel Ugarte

©2013 David Pion-Berlin

Fray Cayetano Rodríguez 885
(1406) Buenos Aires - Argentina

Colaboraron en esta edición:

Corrección: Sol Correa

Diseño de tapa: Rafael Medel

Se utilizó papel obra nacional de 80 gr. para el interior,
y para la tapa, papel ilustración de 300 gr.

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723
Editado e impreso en la Argentina.

Dr. David Pion-Berlin
Dr. José Manuel Ugarte
(comps.)

**ORGANIZACIÓN DE LA DEFENSA Y
CONTROL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS
EN AMÉRICA LATINA**



Jorge Baudino Ediciones

BUENOS AIRES - ARGENTINA

2013

INTRODUCCIÓN

David Pion-Berlin
José Manuel Ugarte

Importancia de las organizaciones de la defensa para lograr una defensa eficaz y para la consolidación de la democracia

Hemos compilado este volumen con la firme convicción de que importan las organizaciones de defensa. Son importantes no sólo para el buen funcionamiento del sistema de defensa de una nación. También lo son para el logro del control civil sobre las Fuerzas Armadas y, en definitiva, para la consolidación de la democracia. En una sociedad democrática, si las Fuerzas Armadas van a operar en el interés nacional, deben ejecutar las políticas de defensa y seguridad que cumplan con los objetivos que les fijaron los gobernantes electos y sus funcionarios civiles. Es más probable que lo hagan cuando las organizaciones de defensa —incluida la Oficina de la Presidencia, el Ministerio de Defensa (aquí en adelante, el MD) los Consejos Nacionales de Seguridad y Defensa, los altos mandos militares, los Estados Mayores Conjuntos, los servicios armados y los Comités de Defensa del Congreso— estén bien diseñadas, equipadas y vinculadas entre sí. Esto generalmente significa que el establecimiento de una organización jerárquica que facilite la circulación de las instrucciones políticas de arriba hacia abajo, y el flujo de información de abajo hacia arriba, habrá de mejorar el control civil al tiempo que permitirá el valioso consejo militar, sin que aquél implique dominio militar de la organización de la defensa.

Mientras algunas Fuerzas Armadas pueden creer que saben lo que es mejor para la Nación, y por otra parte, están convencidas de que lo saben mejor que el liderazgo político en sí mismo, su verdadero papel en una sociedad democrática es subordinar esas convicciones a los juicios de sus supervisores civiles. Si no lo hacen, si insisten en dar forma a la defensa de acuerdo a sus propias concepciones independientemente de las prioridades civiles, ponen en peligro la propia democracia. Ningún país puede pretender profesar plenamente el sistema democrático si sus

Fuerzas Armadas tienen la última palabra. Es uno de los principios de la democracia que los gobiernos electos deben ser libres para elaborar las políticas públicas de su elección. Ellos y sus políticas están sujetos a crítica sólo por parte de los electores, no a manos de un órgano no electo, como las Fuerzas Armadas.

Ciertamente, ningún gobierno puede afirmar que ha logrado el control civil completo si ha cedido toda la autoridad a los soldados para diseñar, gestionar y poner en práctica la defensa de la nación y las políticas de seguridad. Los gobiernos pueden y han logrado manejar a los militares políticamente. Por todas partes de Latinoamérica, los presidentes y sus ministros de defensa han tenido éxito en reducir el tamaño, los presupuestos y la influencia política de las Fuerzas Armadas. Con raras excepciones, los militares no representan la amenaza de golpe de antaño. No se entrometen en los asuntos políticos internos de sus naciones, como lo hacían antes. Y otros programas y prioridades compiten con ellos, efectivamente, por rebanadas más grandes de la torta fiscal. En este sentido, hay una estabilidad en las relaciones civiles y militares hoy en día que no estaba presente en el pasado. Y sin embargo, el control civil no estaría completo si se detiene allí. El desafío para los líderes democráticos es utilizar realmente la autoridad legal que tienen, para moldear políticas de defensa y seguridad de una manera que adelante en la agenda de sus gobiernos, los intereses nacionales, y los principios y prácticas democráticos.

El control civil versa sobre las relaciones de poder entre políticos y militares. Como Samuel Huntington aclaraba, décadas atrás, los civiles deben tener una ventaja de poder sobre las Fuerzas Armadas si cualquier atisbo de control se ha de lograr.¹ Pero el poder en sí mismo está influido por las instituciones. Cómo las instituciones dentro de la esfera de la defensa están diseñadas, organizadas y conectadas entre sí, cómo se manejan y en beneficio de quién, afecta directamente a quien tiene el poder, se relaciona directamente con el ejercicio del poder en una democracia.

Por ejemplo, un ministro de defensa civil debería, en teoría, tener una influencia considerable sobre la formulación de la política de defensa. Muchos lo consideran como la figura central en el sector de la defensa. Pero si su ministerio se limita solamente al manejo de tareas administrativas, mientras que un estado mayor militar o un comando militar se encarga de diseñar la estrategia de defensa, entonces la influencia del

1. Samuel Huntington, *The Soldier and the State: A Theory of Civil-Military Relations*. Harvard University Press, 1957.

ministro habrá sido atenuada. Independientemente de lo bien equipado que él pueda estar para ese trabajo, estaría en desventaja, porque habría quedado fuera del circuito cuando se trata de la vital tarea de dar forma a la política de defensa.

Si en cambio su ministerio está facultado para supervisar la planificación de defensa, pero no puede impartir órdenes a los militares porque su ministerio ha quedado fuera de la cadena de mando operacional, su poder es muy limitado. Los altos mandos militares entonces lo eludirán e irán directamente al presidente para obtener sus órdenes de operaciones. Así pues, el lugar en el que esté ubicado el MD en el diseño general de las instituciones de defensa, es fundamental. Y, por último, un ministerio con autoridad operativa, pero sin personal civil capacitado también podría verse obstaculizado. El ministro no tendría más remedio que confiar en el personal militar para su orientación, privándose así de importantes puntos de vista alternativos. En resumen, si el equilibrio de poder se va a modificar en favor de los civiles, entonces las instituciones de defensa y el personal deben ser transformados.

Este volumen también nació de la convicción de que la organización de defensa es parte de un contexto más amplio. Mientras que el núcleo de interacción cívico-militar se produce dentro de esas organizaciones, esas relaciones se ubican en un ambiente político que puede afectar a los políticos y soldados por igual. Cuándo y en qué medida las organizaciones de defensa pueden ser reformadas deriva en buena medida de si, cuándo y cómo el sistema político es susceptible de cambio. En algunos países, la ecuación política cambió desde el principio, cuando soldados desacreditados dejaron el poder, mientras que los políticos democráticos, con autoridad moral y capital político, asumieron el gobierno. Los términos de la transición permitieron a los líderes políticos hacer cambios más drásticos en las políticas y estructuras de seguridad y defensa. Otros países tuvieron que esperar, porque en el período de transición siguieron influyendo los militares y sus aliados civiles derechistas. Al día de hoy, el cambio ha sido difícil por decir lo menos, en lugares como América Central, donde todavía se siente el peso del poder militar conservador. Sin embargo, incluso allí, algún cambio está en marcha, dado que la influencia de antiguos grupos y costumbres autoritarios ha disminuido, las guerras civiles han cesado, y la lógica de la democracia se ha afianzado.

A medida que el miedo a las represalias militares se desvaneció, en el Cono Sur (y en Perú) los recuerdos de la "Guerra Sucia" afloraron.

El electorado quería justicia para las víctimas, los tribunales finalmente querían demostrar que podían dar veredictos, y para ganar votos, incluso los políticos más conservadores se dieron cuenta de que tendrían que poner distancia entre ellos y sus aliados militares antiguos. Cuando las sociedades pudieron presentar cargos contra los militares violadores de los derechos humanos; cuando los ciudadanos pudieron tener su *día en la Corte*, y cuando los soldados culpables pudieron en realidad ser condenados y encarcelados, se alteró el equilibrio de poder entre civiles y militares en países como Argentina, Uruguay, Chile y Perú. Y cuando los actores civiles actuaron con coraje y las instituciones adquirieron la capacidad para hacer frente a militares violadores de los derechos humanos, esto fortaleció la mano de los políticos que trabajaban con un gran variedad de temas militares, y ciertamente ello aumentó su capacidad para gobernar en la defensa.

La "governabilidad", como dice Marcos Robledo, no es sólo un producto de los avances en los derechos humanos. Se produce cuando los cambios se desarrollan en varios niveles a través de la sociedad: los cambios en todo, desde la cultura, a la percepción de los votantes, a las instituciones, a las coaliciones y alianzas políticas. Por ejemplo, cuando grupos organizados (partidos políticos, grupos de interés, sindicatos, etc.) reevaluaron sus posiciones, percibiendo que podían, indirectamente, afectar la ecuación cívico-militar solidificando la base de apoyo del presidente, lo que aumentaba su capital político y con ello, su influencia sobre las Fuerzas Armadas. Las organizaciones regionales como la OEA, MERCOSUR y UNASUR han ayudado a fortalecer las democracias contra las amenazas actuales y potenciales de las fuerzas golpistas. Esto también ha potenciado el poder de los líderes que de otro modo podría haber temido las represalias militares antes de contemplar reformas importantes en la defensa. En los bordes exteriores hay fuerzas globales que pueden ayudar a transformar las relaciones civiles militares. Los cambios en la naturaleza de la guerra (de simétrica a asimétrica) y entornos de amenaza, la democratización, la suavización de las barreras entre los países, la difusión de nuevas normas éticas y de defensa de los derechos humanos son algunas de las variables que han influido en las interacciones internas entre los políticos y soldados.² En resumen, si va a haber reforma del sector de la defensa, no se producirán de forma aislada de las fuerzas más grandes y potentes, colocadas en los sistemas nacionales, regionales e internacionales de los cuales se es parte.

2. Vea Thomas Bruneau and Harold Trinkunas, eds. *Global Politics of Defense Reform*, Palgrave, 2008.

Este volumen reúne a varios de los más reconocidos especialistas de la región de América Latina para analizar las organizaciones de defensa, las relaciones cívico-militares y el contexto político en sus respectivos países de interés. El libro abarca la región del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), la región Andina (Perú y Colombia) y Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En cada uno de estos países, las relaciones cívico-militares son dinámicas. Se han producido cambios importantes en el marco de la transición del autoritarismo a la democracia. Todos los colaboradores coinciden en que la América Latina de hoy tiene un aspecto diferente de la América Latina de dos o tres décadas atrás. Sin embargo, el alcance y la profundidad de los cambios en las relaciones cívico-militares y la esfera de la defensa varían considerablemente de país a país, como José Manuel Ugarte deja claro en su capítulo.

A cada colaborador se le pidió que se centrara en su país, con la única condición de que escribiera sobre el tema general asignado de la organización de la defensa y su influencia en las relaciones cívico-militares. Como editores, nos imaginamos que con este margen de libertad, y dejados a su suerte, los contribuyentes presentarían capítulos que serían muy diferentes entre sí y que quizás no fueran fácilmente comparables. Para nuestra gran satisfacción, produjeron capítulos que reiteradamente se refirieron a problemas similares, superponiéndose en el análisis, proporcionando de ese modo una real continuidad temática a nuestro volumen. Lo que sigue es un breve resumen de algunos de los temas más importantes que se abordan colectivamente en este libro.

La autonomía militar

La autonomía militar siempre ha sido un problema para el control civil en esta región, pero su carácter ha cambiado. Mientras que en el pasado, los militares regularmente intervinieron en los intentos de los gobiernos para formular y aplicar una amplia gama de políticas públicas, generalmente no es el caso hoy en día. La versión actual de la autonomía se circunscribe mucho más a la defensa y la seguridad. En su capítulo sobre Uruguay, Julián González Guyer afirma que los militares todavía ofrecen resistencia burocrática a trabajar con el MD, ahora reformulado. Oficiales uruguayos han estado desde hace mucho tiempo acostumbrados al privilegio de ser asignados a puestos ministeriales durante el servicio activo. Esto fue considerado como un avance legítimo en la carrera.