

El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica

Dr. David Pion-Berlin

APESAR DE no poseer los conocimientos básicos o incluso interés en asuntos de defensa, los líderes políticos latinoamericanos han tenido un considerable nivel de éxito en la subordinación de sus FF.AA. al control civil, tendencia positiva que nos es difícil de entender, tanto cuanto nuestras propias definiciones del control civil, casi invariablemente estipulan que los civiles, si van a asumir roles de liderazgo, deben estar bien instruidos en materias de defensa. Estas definiciones, de carácter normativo y en extenso basadas en estándares propios de Norteamérica y Europa Occidental, son exigentes, y se yerguen como obstáculos formidables que Latinoamérica no sólo no los ha superado, sino que no los puede superar.

Como consecuencia, existe una gran dicotomía entre lo que postulamos como aquello que debe suceder para lograr el control civil y lo que en realidad ha ocurrido. Si tuviésemos que formular una hipótesis en la que el pilar del control civil se sustenta en la demostración de la habilidad de los políticos civiles y sus funcionarios, de liderar la defensa de manera informada, obtendríamos una de carácter negativo: ninguno de los estados latinoamericanos calificaría, en atención a que nunca se ha dado esa clase de entorno de permanente amenaza a la seguridad, que obligue a la inversión de recursos y talentos, ni para desarrollar un sofisticado instrumento bélico, ni para proporcionar a los fiscalizadores civiles el conocimiento necesario para comprender su funcionamiento.

Desde hace bastante tiempo, las FF.AA. de la región no han tenido que preocuparse por la amenaza de una invasión por parte de FF.AA. extranjeras, por lo que los civiles no lo han hecho respecto de la necesaria inversión de tiempo para comprender asuntos relativos a la, estrategia, táctica, preparación, presupuestos de defensa, además del despliegue, doctrina o entrenamiento.

Las amenazas internas (narcotraficantes, terroristas y guerrillas) no constituyen desafíos que obliguen a una sofisticada y gran preparación militar.

A diferencia de los EE.UU., la industria militar en Latinoamérica no genera una gran cantidad de empleos para la población civil y, por lo tanto, los políticos no pueden beneficiarse al lograr desviar recursos de defensa hacia sus distritos. En consecuencia, no cuentan con ningún incentivo para comprender la variedad de elementos asociados con la defensa; sin embargo, las FF.AA. necesitan ser administradas. Lo que necesita Latinoamérica son civiles que puedan administrar a sus FF.AA. políticamente, y no en términos de defensa, aspecto en el que Latinoamérica se encuentra en un mejor estado de lo que pensamos, aunque nunca lo sospecharíamos, dentro de los límites de los patrones intelectuales que hoy existen.

El Problema

El consenso abrumador que existe en la comunidad de eruditos en asuntos latinoamericanos, es que los civiles, dentro y fuera de los ministros de defensa, como también en las comisiones legislativas, sufren de un apreciable déficit de conocimientos en asuntos de defensa, vitales para obtener el completo control civil, sobre la base del necesario respeto que se requiere de los oficiales de las FF.AA. hacia los líderes políticos que los dirigirán. Es importante destacar que en el único país en donde se podría plantear algún caso de competencia civil (Argentina), una destacada académica en asuntos cívico-militares, insiste que hace dos años, además de la falta de recursos o instituciones comprometidos en la enseñanza de asuntos de defensa, aún existía una carencia significativa, por parte de los civiles, de conocimiento de ellos¹.

¿Qué y desde cuando es lo que no saben y no han sabido los civiles? Los civiles latinoamericanos que se desempeñan en los ministerios de defensa (y en las comisiones legislativas) parecen estar mal preparados para liderar en asuntos tales como los objetivos nacionales de la defensa, prioridades, amenazas, estrategias, implementación, presupuestos, doctrina y educación. Consistentemente evitan las preguntas relativas a la necesidad y la forma en que las fuerzas de defensa son empleadas para alcanzar la seguridad nacional, tales como ¿Qué objetivos nacionales de política externa e interna, si es que existen, requerirían el empleo de las fuerzas de defensa? ¿Bajo qué condiciones? ¿A qué precio? Además de, ¿están las FF.AA. adecuadamente preparadas para la defensa? Luego, existe la pregunta acerca de la priorización de objetivos. ¿Cuáles son los objetivos de seguridad y defensa de carácter crítico? ¿Cuáles lo son menos? Y asumiendo que se hubiesen establecido objetivos claros, ¿cómo puede alcanzarlos la nación, considerando el actual punto de partida? Pareciera que los ministros civiles y sus equipos asesores no están preparados ni actualizados en cuanto a las estrategias de seguridad y defensa nacional.

Los civiles insertos en la comunidad de defensa, debiesen tener un buen manejo de los problemas relativos a la implementación de políticas de defensa, aún si la responsabilidad de ellas yace en las mismas FF.AA. ¿Cómo se preparan, organizan, entrenan y despliegan para enfrentar los desafíos que se le presentan? Además, existen consideraciones presupuestarias, tales como ¿Están los civiles cooperando en la formulación de presupuestos que se relacionen con los objetivos estratégicos planteados? ¿Ponen a disposición los fondos necesarios para cumplir las misiones que han sido cuidadosamente concebidas y asignadas por los líderes civiles? La verdad es que existen pocas evidencias de que así sea.

Finalmente, existen interrogantes acerca de la doctrina y la educación. ¿Cómo está concebida la forma de combatir de las FF.AA.? ¿Cómo debe cambiar esta concepción para adaptarse a las prioridades nacionales? ¿Qué enseñan los centros de educación militar? ¿Es consistente lo que se enseña con los valores democráticos? ¿Cómo se relacionan los contenidos de la enseñanza con los objetivos generales de la nación? Cuando se trata de preparación ideológica e intelectual de los soldados, los civiles tienen una política de no intervención.

Otra forma de visualizar el déficit que existe en cuanto a conocimientos de defensa por parte de los civiles en Latinoamérica, es considerar el más que suficiente conocimiento que existe al interior del Departamento de Defensa de los EE.UU. de estas materias. El "Informe Anual al Presidente y al Congreso" del año 2003, presentado por el Secretario de Defensa, delinea los nuevos objetivos operacionales y especifica los fondos necesarios para alcanzar cada uno de ellos.²

En el informe, la sección de riesgos operacionales abarca cuatro preguntas básicas y esenciales que los ministros y ministerios de defensa civiles de Latinoamérica raramente consideran: ¿Tenemos a nuestra disposición las fuerzas adecuadas? ¿Están nuestras fuerzas en posición de lograr el éxito? ¿Actualmente, están nuestras fuerzas preparadas? ¿Son nuestras fuerzas empleadas en concordancia con nuestras prioridades estratégicas?³ El informe contesta cada pregunta detalladamente: aún estamos a la espera de las respuestas de los Ministros de Defensa de Latinoamérica.

Sin duda, el momento histórico es importante, y si éste fuese el período de transición democrática, o si aún estuviésemos en el inicio del período post – transición, sería presuntuoso el sacar a la luz estas consideraciones. Pero hoy en día, unos 20 a 25 años después de la llegada

A diferencia de los EE.UU., la industria militar en Latinoamérica no genera una gran cantidad de empleos para la población civil y, por lo tanto, los políticos no pueden beneficiarse al lograr desviar recursos de defensa hacia sus distritos. En consecuencia, no cuentan con ningún incentivo para comprender la variedad de elementos asociados con la defensa; sin embargo, las FF.AA. necesitan ser administradas.

de la era democrática, ya ha pasado bastante agua por debajo del puente como para permitirnos evaluar la condición de Latinoamérica. De hecho, las comparaciones con España permiten esta evaluación. Sólo diez años y medio después del derrumbe del régimen de Franco, Felipe Agüero pudo declarar que la supremacía civil había sido lograda completamente⁴. Su definición de supremacía fue bastante exigente, insistiendo en una presencia activa de civiles en las esferas de defensa, incluyendo sus propios proyectos de defensa, además de una serie de bien documentados puntos de vistas acerca de la organización militar, la educación y normativa profesional, así como aquello relativo a la asignación de recursos. Si España ha tenido éxito en alcanzar la mayoría de sus metas después de 15 años de democracia, es razonable asumir que ha llegado la hora de formular las difíciles preguntas acerca de la carencia de progreso en Latinoamérica después de 20 o 25 años.

De manera similar, sólo una década después del derrumbe del comunismo, los académicos del área cívico-militar de Europa Oriental y Central han insistido en que, en temas relativos a reestructuración institucional, los países de la región han evolucionado desde

**Tabla 1. Ministros de Defensa de América Latina:
Militares vs Civiles, 1984-2004**

Total de los 15 países

	Total # Ministros (Militares & Civiles)	# Ministros Militares	% del Total
1984	14	11	78.5
1985	21	10	48
1986	19	13	68
1987	18	12	66
1988	18	13	72
1989	18	13	72
1990	18	10	55.5
1991	18	10	55.5
1992	19	10	53
1993	18	9	50
1994	18	8	44
1995	18	8	44
1996	18	8	44
1997	18	8	44
1998	19	7	37
1999	15	8	53
2000	16	7	44
2001	15	7	46
2002	15	6	40
2003	15	5	33
2004	15	7	46

Fuentes:

The Statesman's Yearbook, Londres: The Macmillan Press Ltd., 1992, etc.
Ediciones: 135-138 (1998-1999, 2000, 2001, 2002)

Editor: Barry Hunter

Ediciones: 126-134 (con excepción de 127, 1989-1990, 1997-1998)

Editor: Brian Hunter

Ediciones: 121-125 (1984-1985 al 1988-1989)

Editor: John Paxton

Political Handbook of the World 1984-1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1993, 1994-1995

Editor: Arthur S.Banks

Binghamton, Nueva York: CSA Publications, 1985, etc.

Political Handbook of the World 1995-1996

Editores: Arthur S. Banks, Alan J. Day, Thomas C. Muller

Binghamton, Nueva York: CSA Publications, 1995-1996

Keesings Contemporary Archives Editions: 1985-1992, Londres

desafíos de primera generación hacia aquellos de segunda generación, en materias del control de la política de defensa.⁵ ¿Por qué, entonces, en Latinoamérica no se han enfrentado los desafíos de segunda generación?

también para verificar si previamente habían servido de alguna forma en el ministerio de defensa o si habían ocupado algún puesto, relevante y relacionado con defensa o seguridad, en el gobierno. De los ocho ministros de

La primera pregunta, y la más básica es, ¿Están los civiles a cargo de los ministerios de defensa en Latinoamérica? Si no lo están y si no se encuentran en una posición de ejercer la autoridad o de emplear otros civiles en posiciones ministeriales claves, realmente no importa si tienen conocimientos en asuntos de defensa.

No debe causar sorpresa que durante la década de los 80, cuando la región se encontraba en los albores del renacimiento democrático, la posición de ministro de defensa era dominada por militares. A principios de los 90, este dominio se vio aminorado, pero si evaluamos las cifras de la última década, no se vislumbra una tendencia orientada a asignar civiles en posiciones de liderazgo en el área de la defensa. En 1994, un 44% de la totalidad de los ministros eran militares, mientras que en el 2004, la cifra era del 46%. También resulta preocupante observar una completa monopolización del gabinete de defensa en algunos de los más grandes e importantes países de la región por parte de miembros de las FF.AA.: Venezuela, Perú, Brasil y México, cuyos ministros de defensa han sido miembros de las FF.AA. un 90 a un 100% del tiempo durante los últimos 21 años. Basado en estos antecedentes, América Latina no está avanzando firmemente hacia ministerios de defensa con mayor presencia de civiles.

¿Y qué hay de los civiles actualmente a cargo? ¿Cuánta educación y experiencia en el puesto tienen? Se examinaron los antecedentes con la intención de determinar si los ministros habían asistido a cursos o si poseían algún grado académico de instituciones militares o civiles en Latinoamérica o en alguna otra parte, así como

defensa civiles (de un total de 15) actualmente en ejercicio, sólo dos, tal vez tres, tienen *alguna* educación relacionada a la defensa de carácter relevante, y sólo uno tiene la experiencia de una carrera en el sector defensa. Por lo tanto, de *todos* los ministros de defensa, sólo un 13% son civiles con alguna experiencia en asuntos de defensa, y sólo un 7% son ministros de defensa civiles con una carrera en el sector defensa.

Naturalmente, estos resultados no registran los problemas de los asesores civiles, pobremente preparados para administrar las organizaciones subordinadas a estos ministerios. Los resultados tampoco abarcan el tema de las comisiones legislativas de defensa, ni tampoco si los congresistas, o sus propios asesores, tienen alguna comprensión en asuntos fundamentales de la defensa. Desafortunadamente, no pude obtener ninguna información acerca de tales variables; pero si los civiles van a conducir el sector defensa, el liderazgo debe provenir de la cabeza. Pocos ministros de defensa civiles en la región, indiferente de su posición en la cadena de mando formal (de la cual la mayoría forma parte) y sin mencionar a los presidentes ante los cuales deben responder, pueden ejercer la autoridad sobre las FF.AA. basados en la experiencia.

¿Por qué debiese importar esta carencia de experiencia en los asuntos de defensa? Es poco probable que esta laguna de conocimientos sea superada en el futuro inmediato, existiendo fuertes razones históricas, estructurales y de interés personal que hacen que esto sea así. Latinoamérica no es una región en donde los políticos hayan tenido o vayan a tener algún incentivo para actualizarse en asuntos de defensa, lo que no significa que los civiles no puedan manejar a las FF.AA. en forma efectiva. Los presidentes y sus ministros de defensa han logrado (con algunas excepciones obvias) el éxito en reprimir rebeliones militares, calmar tensiones cívico-militares, y fortalecer relaciones estables y generalmente respetuosas, basadas en la subordinación militar al control civil. Sin duda alguna, el equilibrio de poder se ha inclinado a favor de los civiles durante los últimos 15 a 20 años, pero el *equilibrio de competencia no lo ha hecho*. Los civiles aún tienen una apreciable desventaja en comparación con su contraparte militar, cuando se trata de la comprensión de aspectos sutiles en materias de defensa.

En la actualidad, casi todas las definiciones de control civil suponen que el manejo de las FF.AA. es inherente a la gestión en materias de defensa, y que estos dos elementos son inseparables. Si bien los políticos latinoamericanos cuentan con muchos incentivos para manejar a las FF.AA. en busca de su subordinación a la autoridad civil, tienen pocos incentivos para desarrollar los conocimientos y experticia en asuntos de defensa. No obstante, al sugerir que lo primero no puede ser logrado sin lo último, tal como lo establece nuestro criterio y la mayoría de las

definiciones académicas, se puede llegar a la absurda conclusión del poco —si es que lo hay— control civil en cualquier parte de Latinoamérica.

Por lo tanto, si las relaciones cívico-militares en la región están en un estado tan precario, y dada la importancia del control civil para la supervivencia y consolidación democrática, se puede establecer que los gobiernos democráticos también estén en un estado de peligro. Ninguna de las dos suposiciones se ajusta a la verdad y la alternativa razonable es modificar las definiciones para que sean adecuadas y en sintonía con las realidades latinoamericanas, principalmente separando las relativas al control civil de las FF.AA. de aquellas orientadas al control civil de la defensa.

El Control Civil y los Conocimientos de Defensa

Se ha debatido por mucho tiempo respecto de la dificultad de guiar a las FF.AA. sin saber algo acerca de defensa. Se argumenta que la obediencia se encuentra implícita en el mando y puede esperarse que los soldados cumplan fielmente las órdenes, si es que tienen confianza en que los políticos que los vigilan pueden ejercer liderazgo en aquellos asuntos que tienen mayor importancia para ellos. Ante la ausencia de este liderazgo, los soldados pierden el respeto hacia los civiles que los guían, la cadena de mando puede debilitarse y se puede terminar en la insubordinación militar.⁶

Es claro que la autoridad de mando puede implicar muchas cosas, pero la literatura acerca de las relaciones cívico-militares deja pocas dudas en lo que respecta al estrecho vínculo que existe entre el mando y el conocimiento en materias de defensa, aspecto en el que los civiles (por lo menos en Latino América) se encuentran en deficientes condiciones. Los requerimientos de conocimiento comienzan con Samuel Huntington, autor de *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (*El Soldado y el Estado: Teoría y Políticas de las Relaciones Cívico – Militares*)⁷, en el que incluso en la noción de control objetivo, que depende principalmente de la profesionalización de las FF.AA., existe la gran necesidad de competencia civil en los asuntos de defensa. El Secretario de Defensa debe ser capaz de diseñar una política general que integre la asignación presupuestaria y los requerimientos de la defensa, para lo cual, debiese contar con un grupo asesor, de personal militar y civil, en condiciones de cooperarle en el desarrollo de un programa global de defensa.⁸

El Consejo de Seguridad Nacional (CSN), organismo conformado mayoritariamente por civiles, está encargado de brindar asesoría respecto de la política de seguridad nacional.⁹ Huntington concluyó que era inconcebible que este tipo de organismos funcionara si los civiles que formaban parte de él se encontraban en la oscuridad en

relación a asuntos de defensa. El fracaso de los miembros de los Consejos de Seguridad Nacional en Latinoamérica en desarrollar sus conocimientos en materias de defensa, puede ser una de las razones que explica el que los Presidentes de la región raramente convocan sus respectivos CSN.

Otros estudiosos de data reciente, esencialmente han coincidido con la opción de Huntington. Según Agüero, el control civil considera su habilidad en definir las metas y la organización de la defensa, determinar la forma en que será conducida la política de defensa, monitorear la implementación de esta política a objeto de evitar las percepciones de incompetencia civil por parte de los militares y superar la resistencia corporativa de las FF.AA. al liderazgo democrático.¹⁰ Lo que J. Samuel Fitch comenta acerca de los requisitos para el control civil democrático, es que los civiles deben poder identificar las amenazas que requerirían del uso de la fuerza militar, asignar las misiones que a las FF.AA. le corresponden en cuanto a defensa o seguridad, formular un presupuesto razonable, establecer una política de defensa y ejercer el control sobre la educación y socialización militar. La ausencia de estos elementos, condiciona la subordinación militar al poder civil, tornándose relativa.¹¹

En su libro *Crafting Civilian control in Argentina and Venezuela (Estableciendo el Control Civil en Argentina y Venezuela)*, Harold Trinkunas indica que la clave se encuentra en intentar institucionalizar el control civil a través de la supervigilancia de la profesionalización y de las actividades militares,¹² para lo cual, se requeriría un compromiso substancial del gobierno, tanto en recursos, como en conocimientos. Trinkunas reconoce que existen métodos de control de menores costos que se sustentan en estrategias de apaciguamiento y de dividir para reinar, además de aquéllas que tienen menor dependencia en los conocimientos y la supervigilancia. No obstante, advierte que estas estrategias son riesgosas y resultan, en el mejor de los casos, en una débil institucionalización del control.

Al comentar acerca de la necesidad de reformar la defensa, sostengo que “las pinceladas de brocha gorda de la reorganización institucional deben ser dadas por el Presidente y sus asesores de defensa”, aunque este no haya sido el caso de Argentina. También culpo a los miembros de las FF.AA., por haber “agarrado tan tenazmente la planificación de defensa como si se tratara de un tema que sólo ellos pudiesen tocar.”¹³ Al percibir los asuntos de defensa como algo prohibido para ellos, los civiles nunca han sido capaces de probar sus capacidades. En cambio, han desarrollado algún tipo de complejo de inferioridad que sólo refuerza su dependencia de las FF.AA.

Rut Diamint se concentra en el tema de la educación de civiles en asuntos de defensa, señalando que hay una carencia de voluntad por parte de los estados de invertir

recursos para crear centros de preparación institucional para civiles en aquellas áreas, como las hay para el cuerpo diplomático o para el ámbito de la economía.¹⁴ Juan Rial señala que los civiles egresados de diversas instituciones de estudios superiores en Latinoamérica, raras veces son llevados a los ministerios de defensa.¹⁵ Aquéllos que lo hacen son, casi exclusivamente, militares; por lo tanto, no existe un línea de carrera establecida para quienes podrían aspirar a tenerla en la administración y gestión de la defensa. Los resultados pueden ser predichos; Diamint ha indagado en los ministerios de defensa de toda Latinoamérica, buscando indicios de conocimiento civil de los temas de defensa, obteniendo como resultado que en todos los casos existía carencia de él.

¿Porqué las cuestiones de defensa —en las palabras de Diamint— “siempre han constituido la preocupación particular de los integrantes las FF.AA. y sólo de unos cuantos civiles asociados a ellos”?¹⁶ ¿Porqué los civiles no “han recuperado la defensa” de los miembros de las FF.AA.? ¿Porqué, después de más de dos décadas de autoridad democrática, se han destinado tan pocos recursos para lograr que los civiles obtengan las habilidades que necesitan para gestionar los asuntos de defensa en los ministerios de defensa y los comités legislativos? y ¿Porqué nuestros criterios de control civil parecen no estar sincronizados con las realidades latinoamericanas? Es un hecho que los civiles no han logrado ni *lograrán* suficiente preparación en asuntos de defensa en el futuro inmediato y siempre tendrán una deficiencia significativa de conocimientos, ya que no existen incentivos para que ellos aprendan algo acerca de la defensa. Por diversas razones de importancia, el tema “defensa” no ha sido, ni será una prioridad para los gobiernos Latinoamericanos.

Legados Históricos y la Evasión de la Guerra

Los Ejércitos latinoamericanos no fueron ni creados ni llamados a servir en formas comparables a las de los Ejércitos de Europa Occidental durante las tempranas etapas de creación de los estados y, con pocas excepciones, los Ejércitos Latinoamericanos nunca estuvieron involucrados en la formación de los estados. Nunca emplearon el poder ofensivo para expandir sus territorios nacionales a expensas de otros, viéndose involucrados principalmente en conflictos internos de destrucción mutua entre caudillos, jefes de partidos políticos y otros que buscaban el quebrantamiento del poder establecido, siempre dentro de las fronteras demarcadas por España y Portugal. Como consecuencia, no les era necesario aumentar su tamaño o lograr un nivel de preparación de acuerdo a las grandes tareas asociadas con la formación del estado y, por lo tanto, no obtuvieron el importante legado que los ejércitos europeos heredaron.

Al eliminar los mitos que los Ejércitos han creado en relación a su indispensable rol en la defensa de “la Patria”, se podrán dar cuenta que estas instituciones, con una o dos excepciones, nunca lograron el éxito en expandir los alcances de los estados, o incluso consolidar los territorios que ellos poseían. De este modo, si ellos pocas veces han empleado sus capacidades ofensivas en funciones de proyección del poder y obtención de territorios, tampoco se han preparado para desempeñarse en roles defensivos. Los países latinoamericanos han combatido en pocas guerras interestatales y la región ha sido y seguirá siendo una de las más pacíficas en el mundo, con FF.AA. que nunca han necesitado ser efectivos elementos de disuasión ante una invasión.

Ante la ausencia de guerra o de amenazas de ella, la demanda por potentes fuerzas de combate ha sido poca, pero menos aún lo ha sido en relación a la necesidad de acabados conocimientos en asuntos de defensa por parte de los civiles. En un extenso estudio acerca de las guerras y los Estados - Nación latinoamericanos, Miguel Centeno halla que la élite civil, los oficiales de las FF.AA., la población y los medios de comunicación, en gran medida rechazan la idea de una guerra interestatal como una opción viable de solución para los problemas políticos.¹⁷

Los políticos raramente ocupan la retórica de la guerra en sus expresiones y normalmente temen más a los movimientos internos de las masas, que a la invasión por parte de países extranjeros. Los líderes nacionales no consideran que la guerra proporcione un beneficio racional, por lo que no la incluyen como parte de su forma de ser. La sociedad, cotidianamente rechaza la guerra o la preparación para la guerra como una opción. Dos tercios de los encuestados durante 1998 estuvieron en contra de las ventas de armas norteamericanas a Latinoamérica, por temor a la carrera armamentista que estas compras podría generar¹⁸. Centeno sostiene, “Los estados y la población latinoamericana no parecen haber forjado el histórico apetito institucional o político de contar con una locura organizacional para la guerra moderna”¹⁹.

Como lo ha demostrado, Latinoamérica posee una actitud temerosa respecto de entablar una guerra. Sólo seis guerras se han entablado durante los últimos 100 años, de las cuales sólo tres desde 1935.²⁰ En términos

Ministerios de Defensa de América Latina: Militares vs. Civiles.

	Total # Tabla 2. Ministros (Militares & Civiles)	# Ministros (Militares)	% del Total
	21 años		
Argentina	21	0	0
Bolivia	22	6	27
Brasil	58*	52	90
Chile	22	6	27
Colombia	21	7	33
Ecuador	22	22	100
El Salvador	21	21	100
Guatemala	21	21	100
Honduras	21	15	71
México	21	21	100
Nicaragua	22	6	27
Paraguay	21	11	52
Perú	21	19	90
Uruguay	21	2	9.5
Venezuela	21	20	95

de número de guerras entabladas durante el siglo XX, Latinoamérica se encuentra detrás de Europa, Asia y el Medio Oriente—sólo África tuvo menos guerras. Las disputas fronterizas han sido abundantes, pero según Centeno, sólo un 5% de éstas han derivado en una guerra a gran escala, comparadas con un total de 65% en Europa. David Mare indica que la historia latinoamericana está llena de disputas militares interestatales, en las que se desafió con, exhibió o se empleó fuerzas militar sin resultar en una guerra, llegando a sumar centenares.²¹ Aún, de las 237 disputas militares interestatales en Sudamérica y América Central durante el último siglo, sólo un 2,5% han derivado en combates a gran escala.

Los porcentajes reflejan tanto una carencia de voluntad, como de habilidad para entablar guerras externas.²² Las FF.AA. latinoamericanas no están entrenadas ni equipadas para combatir en batallas internacionales de larga duración, por lo tanto, cuando deben enfrentar el enemigo, buscan rápidos éxitos, en lugar de victorias decisivas.

En enero de 1995, ante la evidencia de un conflicto inminente entre su país y Perú, el Presidente de Ecuador, Duran-Ballen Cordovez, llamó la atención a los estados garantes tres días antes del comienzo de las hostilidades. Tres semanas después, los estados garantes habían logrado asegurar un cese del fuego, y 11 días después se puso fin a la corta guerra con la Declaración de Montevideo. Mónica Herz y João Pontes Nogueira comentaron que “Sin duda, el temor de una escalada general del conflicto contribuyó a limitar el grado de

violencia, como también a los esfuerzos de poner fin a la guerra rápidamente.”²³

Sí, han existido muchas y prolongadas guerras internas entre los Ejércitos y las guerrillas, así como guerras civiles entre facciones políticas y sus milicias, pero las demandas de recursos, logísticas y organizacionales, no pueden competir con aquéllas que se requieren para enfrentar conflictos interestatales. Con la excepción del Sendero Luminoso en Perú y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la mayoría de las organizaciones guerrilleras en Sudamérica han sido derrotadas con relativa facilidad, sin llegar a poner a prueba la capacidad de combatir de las FF.AA. En Perú, fueron los minuciosos esfuerzos de la inteligencia

La defensa es un bien público raramente consumido por la gente, a diferencia de la electricidad, transporte, comunicaciones, alcantarillados, sistemas escolares y clínicas, cuya necesidad es diaria y lo normal es que no pase una semana en la que el ciudadano latinoamericano promedio, no deje recibirlos. Pero la defensa se mantiene a la espera; casi nunca es empleada, y raras veces es visible.

policíaca, y no las victorias decisivas en el campo de batalla por parte de las FF.AA., los que al fin derrotaron a Sendero Luminoso.

Centeno sostiene que las FF.AA. de Latinoamérica buscaban ejecutar misiones de carácter interno, porque podían lidiar eficazmente con ellas. En la construcción de su arquitectura defensiva de la Guerra Fría, los EE.UU. sabía que nunca podría contar con la contribución de las FF.AA. de Latinoamérica para la defensa mutua del Hemisferio, porque, con justificación, pensaba que ellas eran incapaces de ofrecer apoyo en las guerras internacionales de gran escala. Por lo tanto, los EE.UU. relegaron a los estados latinoamericanos a nivel de capacidad para acciones policíacas internas y orientó sus programas de apoyo y ventas militares con una mirada de éste carácter.

Cuando los países latinoamericanos ocasionalmente entablan una guerra, sus capacidades, sin mencionar su voluntad de combatir, son agotadas rápidamente, como quedara en evidencia en la derrota de Argentina por parte de Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas, en 1982 y lo breve del conflicto entre Perú y Ecuador en 1995. Las lecciones aprendidas de estos cortos y poco exitosos enfrentamientos son muy distintas de aquéllas que se obtienen en el Hemisferio Norte, en donde los civiles y expertos de defensa revisan exhaustivamente sus desem-

peños anteriores, viendo cómo las tácticas, estrategias, equipamiento y hombres fueron combinados para, ya sea ganar o perder y así prepararse en mejor forma para la próxima guerra.

En el Sur, los gobiernos y FF.AA. normalmente diseñan una planificación para evitar la próxima guerra. Argentina, rápidamente se dio cuenta de lo completamente mal preparada que estaba para un enfrentamiento armado en contra de un poder mundial de primer orden. La lección aprendida no fue la de desarrollar un sistema de combate más grande y sofisticado sino, “limitarse a esfuerzos en el ámbito diplomático”.

Las FF.AA. de Argentina han sido reducidas a una pequeña parte de lo que eran anteriormente. Posee menos personal en armas, menos instalaciones, menos armamento y menos tiempo para el entrenamiento. Mientras tanto, los esfuerzos diplomáticos de Argentina han resuelto un sinnúmero de disputas con Gran Bretaña y con sus vecinos Brasil y Chile. La diplomacia ha reducido las tensiones a tal punto, que un conflicto armado entre estos estados es un acontecimiento casi impensable, lo que a su vez, hizo innecesario el equipar a las FF.AA. de manera tal que les permita librar eficazmente una guerra interestatal, reduciéndose la necesidad de civiles preocupados en la preparación de la defensa.²⁴

Argentina no se encuentra sola en el deseo de evitar la priorización de la preparación militar para la guerra. Como región, el presupuesto militar de Latinoamérica es menor que en cualquiera otra región en el mundo. El promedio de gastos militares en Latinoamérica, como un porcentaje del producto interno bruto, es menor que en Europa, Asia, África y Norteamérica. Sus gastos militares, como porcentaje de los gastos del gobierno central, son significativamente menores en comparación con cualquiera otra región. Pocos políticos dedican tiempo, recursos y el poder político necesarios para que sus FF.AA. se transformen en eficaces fuerzas de combate.

Lo que los políticos y militares han estado haciendo con gran entusiasmo, es establecer acuerdos de cooperación y seguridad, que hacen más remota la necesidad o el riesgo de un enfrentamiento armado entre vecinos. Puede parecer rutinario para los asuntos de la defensa el ver el sinnúmero de esfuerzos, por parte de los estados del Cono Sur, que se realizan en busca de un sistema de cooperación para la seguridad regional. Una impresionante cantidad de actividades relacionadas a la defensa, que van desde visitas recíprocas, hasta entrenamiento y simulaciones conjuntas, se han llevado a cabo. Pero el motivo principal, detrás de estos esfuerzos, no es el de establecer una mejor defensas en contra de un enemigo desconocido o indefinido, sino que el de incrementar la confianza mutua y transparencia, para evitar la tentación de ir a una guerra y la necesidad de preocuparse acerca de los asuntos de la defensa²⁵, y esto significa que los civiles



El ejército de Chile

Unidad de Formación rinde honores a la Sra. Michelle Bachelet Jeria, ex Ministra de Defensa Nacional.

encargados de la supervigilancia pueden dedicar menos atención a la preparación de la defensa.

Cuanto más relajado se encuentre el ambiente de seguridad, se reducirá la necesidad de mantener un adecuado grado de preparación y alistamiento de las fuerzas en la mayor parte de Sudamérica y Centroamérica, sin mencionar la necesidad de aumentar su tamaño y sofisticación, especialmente en el contexto de grandes problemas económicos y sociales, y con gobiernos lidiando para dar abasto ante tantas otras presiones más urgentes. Al no existir un ambiente de permanente amenaza a la seguridad, que justifique la inversión de recursos, tiempo y talento necesarios para crear una fuerza militar sofisticada, los desafíos del aumento de la pobreza, desempleo, servicios de bienestar público en decadencia, etcétera, se constituyen en un ambiente económico y social más inmediato y amenazador, que clama por atraer la atención gubernamental. La defensa no puede competir con este tipo de desafíos, y la verdad es que nunca lo ha podido hacer.

El Racional Desincentivo Para Aprender Asuntos de Defensa

La defensa es un bien público raramente consumido por la gente, a diferencia de la electricidad, transporte, comunicaciones, alcantarillados, sistemas escolares y clínicas, cuya necesidad es diaria y lo normal es que no pase una semana en la que el ciudadano latinoamericano

promedio, no deje recibirlos. Pero la defensa se mantiene a la espera; casi nunca es empleada, y raras veces es visible. Si se trata de un estado que invariablemente posee una infraestructura de caminos, redes telefónicas, redes eléctricas y ferrocarriles en malas condiciones, a los civiles no les importa, ya que los asuntos de defensa no inciden directamente en su vida; por lo tanto, es difícil para los políticos promover los gastos en defensa como una prioridad política.

Si las amenazas de carácter militar a la seguridad nacional fueran más cotidianas, visibles e inminentes, y si la necesidad de desplegar fuerzas militares fuera más aparente, sería más fácil; pero este no es el caso. Es claro que existen varias amenazas a la seguridad (el narcotráfico, terrorismo, contrabando y otras actividades criminales, así como la inmigración ilegal), pero ellas no siempre dan origen a una respuesta militar a gran escala. En este ambiente de seguridad, que no tiene nada de nuevo, la policía, fuerzas de seguridad interna, autoridades de inmigración y unidades de inteligencia se encuentran en las primeras líneas, mientras que las FF.AA. ocupan posiciones de retaguardia, en espera del llamado ocasional para apoyar a estas otras fuerzas. Aún cuando éstas se ven involucradas, lo hacen en forma limitada, ya sea para proporcionar apoyo logístico, observación aérea, o para realizar operaciones de barrido contra el crimen, en un barrio afectado por las drogas. Estas no son los

tipos de misiones que van a poner a prueba la bravura de las FF.AA.

Por supuesto que aún en la ausencia de una amenaza, la defensa puede ser relevante al proporcionar importantes bienes particulares a sus conciudadanos. En los EE.UU. estos bienes son aquellos empleos que literalmente millones de estadounidenses —y a menudo comunidades enteras— reciben para su sustento como consecuencia de los gastos de defensa. Las bases militares y fábricas de municiones, que emplean civiles, se extienden a través de todo el país, motivando a los legisladores a que se interesen y adquieran más conocimiento acerca de los asuntos, adquisiciones, y del presupuesto de defensa (y su crecimiento). Congresistas claves y sus bien entrenados asesores, ocupan posiciones en los Comités de las FF.AA., desde donde ejercen una considerable influencia.

Como contraste, en Latinoamérica las instalaciones militares y la industria de defensa proporcionan pocos empleos a los civiles, normalmente concentrados en áreas específicas, y la defensa no constituye una oportunidad para obtener dividendos políticos, ya que sólo unos pocos legisladores obtienen ganancias políticas al atraer fondos de defensa. Si hay poco que ganar en términos de lograr beneficios y recursos a sus respectivos distritos, los legisladores aún contarían con un incentivo para deliberar en relación a la política de defensa, como miembros de sus respectivos partidos políticos, aunque raramente los partidos políticos en Latinoamérica incluyen a los asuntos de defensa en sus programas de gobierno, como tampoco hacen que la defensa se constituya en una prioridad, durante y después de las campañas.²⁷

En los Congresos de Latinoamérica, las comisiones de defensa (donde existen) están mal equipadas para ejercer la autoridad y fiscalizar.²⁸ Sólo diez países latinoamericanos tienen comités dedicados exclusivamente a la defensa, mientras que el resto posee comités con jurisdicciones superpuestas. En Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay, la defensa comparte la agenda con los asuntos exteriores, orden público, desarrollo o las operaciones gubernamentales en general, lo cual significa que la atención concentrada en la defensa y las FF.AA. se ve aminorada²⁹. Los congresistas que integran estas comisiones raramente ocupan sus posiciones por mucho tiempo y por lo tanto no alcanzan a obtener la experiencia y pericia necesarias. El ámbito de las tareas asociadas con las FF.AA. y la defensa que tienen estas comisiones de defensa son limitadas.

Al examinar el trabajo realizado por los comités de defensa de 13 países en los últimos años, se observa que lidian principalmente con la autorización para el despliegue de tropas en el exterior, entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional, reglamentos acerca de ascensos y retiros, pensiones y beneficios de seguridad social para los oficiales y sus familias, asuntos

jurídicos, incluyendo las jurisdicciones de las cortes militares y actos de condecoración o simbólicos, incluyendo la entrega de medallas, honores, etcétera.³⁰ Estas son las funciones que se acercan a aquellas asignadas por las constituciones nacionales para el poder legislativo, en forma general. En otras palabras, las comisiones de defensa no han establecido el detalle de sus propias agendas de defensa.

Dejar reflejado lo que *no* hacen estas comisiones de manera regular es ilustrativo. No están revisando la porción que le corresponde a la defensa de los respectivos presupuestos, y tienen buenas razones por no hacerlo: no tienen el acceso a los mismos, ya que los congresistas no tienen acceso a los detalles de la glosa del libro mayor de defensa.

En la mayoría de las sociedades latinoamericanas, los asuntos de seguridad nacional se anteponen al derecho del Congreso de revisar, analizar, y menos cambiar la asignación de fondos para la defensa. Ni las comisiones de defensa ni las de hacienda y economía, poseen las atribuciones reales para reabrir, examinar o realizar enmiendas al cerrado presupuesto de defensa. No hay ninguna revisión de los ítems en forma separada ni márgenes disponibles, y por lo tanto, ninguna capacidad verdadera para asignar ni reasignar los recursos a las cuentas de defensa, lo que implica la inhabilidad de los comités para llevar a cabo otra función vital: la fiscalización.

Las comisiones de defensa no se encuentran ejerciendo la fiscalización a las operaciones de defensa desde una posición informada, salvo aquellas concernientes a las decisiones respecto de las salidas y entradas de tropas. De vez en cuando, entregan sus opiniones acerca de la producción y adquisición de material para la defensa, así como en asunto jurídico — militares. Sin la información necesaria de los gastos, el Congreso no puede hacer responsable a las FF.AA. por la mala asignación de fondos, gastos innecesarios o fraude. Las comisiones no tienen auditores para examinar las cuentas militares y en el mejor de los casos, las comisiones pueden llamar al Ministro de Defensa para atestiguar. Si es que existe algún esfuerzo, por muy limitado que este sea, de ejercer fiscalización sobre el presupuesto, aparentemente será controlado por las mismas FF.AA..

Además de la información, otro aspecto central para la fiscalización está constituido por la experiencia, y a diferencia de lo que sucede en los campos de la medicina, educación o salud, pocos países latinoamericanos cuentan con una comunidad de expertos que pueden aportar al debate o cooperar al personal asesor de las comisiones. El mundo académico militar y sus instalaciones constituyen el lugar para las discusiones relacionadas con la defensa, y no un centro de estudios o una universidad civil, además de existir pocos canales de comunicación



Ejército Brasileño

El ex Ministro Elcio Alvares, el primero en ocupar el recién creado Ministerio de Defensa en 1999, pasando revista de las tropas blindadas en la Guarnición de Vila Militar en Río de Janeiro, Brasil.

que se encuentren institucionalizados en forma continua o puertas giratorias que permitan enlazar a los comités con entidades de defensa externa que ayuden a tomar decisiones más informadas.³¹

En resumen, el sector público no presta atención a los asuntos de la defensa, a menos que exista una clara amenaza externa que justifique una respuesta militar organizada. Puesto que tales amenazas raramente se materializan en Centro o Sudamérica, los políticos relacionados a las tareas legislativas no pueden establecer prioridades en defensa porque al hacerlo no serviría a ningún propósito electoral; la defensa, a diferencia de docenas de otros asuntos por los cuales se reciben presiones, no proporcionará beneficios tangibles.

Por la misma razón, las estructuras de los partidos políticos no le dan importancia a las posiciones más importantes relacionadas con la defensa y aquéllos que ocupan posiciones en el poder ejecutivo del gobierno, no le dan prioridad a los asuntos de defensa. Todos ello resulta en una situación predecible, en la cual los civiles, dentro y fuera del gobierno, no tienen la experiencia y conocimientos necesarios para ejercer liderazgo en el área de defensa, aunque son los civiles quienes deben ejercer la autoridad política sobre las FF.AA. y prestar atención a los asuntos cívico – militares. ¿Cómo pueden hacer esto sin dominar lo relativo a la defensa? El hecho es que lo han estado haciendo por muchos años.

El Control Civil y la no Especialización en Defensa

Que el control civil en Latinoamérica dependa, en alguna medida, de la destreza que los civiles lleguen a tener en los asuntos de defensa, es poco probable. Durante las últimas dos décadas, mientras que el *equilibrio de competencias* claramente favorece a los militares, el *equilibrio de poder* ha cambiado en favor de los civiles. Con algunas excepciones, los civiles han ganado la ventaja sobre las FF.AA., a pesar de la considerable brecha, visiblemente aún no cubierta, de conocimientos relacionados a la defensa. El equilibrio de poder ha cambiado decisivamente a favor de los gobiernos democráticos en Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia, Perú, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

En menor grado, pero aún visible, existe una tendencia a favor de civiles en Chile y Guatemala. Aún en Colombia, donde continúa desarrollándose una brutal guerra civil, no podría hablarse de un gobierno civil perdiendo el control sobre las FF.AA. Sólo en Ecuador, Paraguay y Venezuela, los esfuerzos de disminuir el poder político de las FF.AA. han mostrado considerables deficiencias. En términos generales, las FF.AA. latinoamericanas tienen menor influencia política en los sistemas democráticos que aquella que tuvieron en el pasado y tanto los golpes de estado, como las amenazas de tales acciones, además de otras provocaciones que los militares normalmente ejercían sobre sus fiscalizadores civiles en el pasado, son

regularmente evitadas. En un sentido legal y práctico, la mayoría de las FF.AA. se mantienen subordinadas a las autoridades civiles, los presidentes ejercen el mando legal sobre sus fuerzas y los militares honran este mando.

Durante las últimas dos décadas, algunos de los éxitos a través de Latinoamérica incluyen:

- El establecimiento o restableciendo de ministerios de defensa, la mayoría de los cuales están incluidos en la cadena de mando.
- La significativa reducción de las FF.AA., en términos del número de fuerzas y presupuestos de defensa.
- La pérdida de prerrogativas a las FF.AA., que incluyen la disminución de las jurisdicciones de las cortes militares, la pérdida de posiciones en el gabinete del presidente y otras en la línea de mando del gobierno, así como la pérdida del control de la policía y las fuerzas de seguridad internas.
- La pérdida del apoyo civil clandestino a las FF.AA. (especialmente en los círculos de derecha y de empresarios) y, por lo tanto, su influencia pretoriana fuera del estado.
- Mayor autonomía civil en la formulación de las políticas nacionales y, concomitantemente, virtualmente ninguna ingerencia militar, con la excepción de Venezuela.
- La practica de la “no intervención” por parte de las FF.AA. en la selección y elección de civiles en posiciones de carácter políticas (con la excepción de Ecuador y Venezuela).
- Purgas generales de los altos mandos, por orden del Presidente (en Argentina, Guatemala y Honduras) y la aceptación de las FF.AA. a estos actos.
- Las misiones asignadas a las FF.AA. (internas y externas) son llevadas a cabo por orden de las autoridades civiles, y no en forma autónoma.

A pesar de estas mejoras, la región parece estar a años luz del control civil democráticamente institucionalizado, por cuanto este conlleva una fiscalización ejercida por civiles con amplios conocimientos en asuntos de defensa y en instituciones de defensa que funcionan sin contratiempos. La desconexión entre estas expectativas y la realidad práctica es formidable. Considérese el ejemplo de Centroamérica, región emblemática de mucho de lo que ha sucedido en Latinoamérica. Mark Ruhl retrata correctamente la situación, haciendo ver cómo, al contrario de las expectativas, los “líderes electos democráticamente en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, en gran medida han subordinado las FF.AA. al control civil y reprimido su influencia política.”³²

La evidencia de esta tendencia es clara; las FF.AA. han aceptado “significativas reducciones en sus presupuestos y estructuras”, perdieron el control de las fuerzas policíacas, se mantuvieron expectantes mientras sus cortes perdieron la jurisdicción sobre los casos de derechos

humanos, han aceptado, a pesar de su incomodidad, los repentinos y radicales cambios en el personal, y en general han sido obedientes a las órdenes del ejecutivo, absteniéndose de interferir en la formulación de políticas gubernamentales³³.

Las FF.AA. se encuentran funcionando dentro de los límites legales y las leyes han sido fortalecidas para clarificar las prerrogativas del Presidente y las de sus ministerios de defensa. No obstante, en todos los casos, las FF.AA. disfrutan de una autonomía sobre los asuntos institucionales y de defensa que los civiles no tocarán. Ya sea un país como El Salvador, el cual indiscutiblemente ha hecho los mayores progresos hacia el control civil, o Guatemala, que se ha quedado un poco atrás, la tendencia es la misma: cuando se trata del planeamiento, funcionamiento, presupuestos, adiestramiento, doctrina o educación en los asuntos de defensa, no hay presencia civil.

En El Salvador, donde alguna vez las FF.AA. fueron tan dominantes, “hoy en día aceptan el control civil”³⁴, aunque el Ministerio de Defensa está completamente inundado con personal militar de arriba a abajo. Las FF.AA. controlan todos los aspectos de la defensa, desde el planeamiento, presupuestos, funcionamiento, hasta la recolección de inteligencia. Además, las comisiones legislativas de defensa, carentes de toda la pericia e interés en defensa, fallan en el monitoreo del empleo de recursos por parte de las FF.AA. Tan pronto como los presidentes de El Salvador y los demás de Centroamérica, exitosamente restablecieron el orden cívico – militar, perdieron el interés en cualquier otra discusión acerca de las reformas a las FF.AA., dirigidas por ellos mismos o por sus ministros de defensa.

Para abreviar, en Centroamérica, donde existe una absoluta carencia de compromiso por adentrarse en los asuntos de la defensa, influencia y experticia por parte del mundo civil, la subordinación militar al control civil ha sido lograda en gran medida. Es notable que no se perciba ninguna tendencia por parte de civiles a involucrarse con mayor intensidad en asuntos de defensa; ni siquiera una insinuación de interés civil en el tema. El resultado, por lo menos para El Salvador (y en Honduras), es la mayor autonomía institucional para las FF.AA. dentro del marco de lo que Ruhl caracteriza como “cercano al control civil democrático”³⁵.

¿Entonces, cuál es la dificultad? Si la reacción normal a estas tendencias es positiva, ya que los gobiernos de Centroamérica, como la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, han logrado una semblanza de control civil. No obstante, para cumplir e institucionalizar la tarea, ellos *deben* superar el obstáculo del conocimiento en materias de defensa, y *deben* fortalecer sus ministerios y comisiones legislativas con personal asesor civil con conocimientos y especialización en el área de la defensa.



El Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald H. Rumsfeld saluda al Ministro de Defensa de Argentina José Horacio Juanarena en noviembre de 2002.

Este es el punto en el que hay que distanciarse del conocimiento convencional y decir, “Lo que vemos es casi tan bueno como lo que vamos a obtener”. Debiésemos dejar de lado a los “deben” y a los “tienen que”, e invertir más tiempo tratando de construir definiciones y análisis que estén más de acuerdo con las realidades latinoamericanas, y no con la norteamericana o europea.

Los requerimientos para lograr el control civil en un ambiente de seguridad donde la amenaza de guerra es remota, las demandas por una fuerza militar de gran valor son bajas y los beneficios materiales para la sociedad de una mayor estructura de defensa son escasos, debiesen ser distintos a aquellos en donde las amenazas, demandas y beneficios son mucho mayores. Es decir, los gobiernos civiles necesitan ministros que puedan administrar los asuntos de las FF.AA. y no aquellos de defensa. Necesitan especialistas que puedan interactuar con los miembros de las FF.AA. en los niveles políticos y personales, en lugar de los de carácter técnico. Menor aún es la necesidad de cuantiosas inversiones para la formación de expertos en los asuntos de defensa, cuando los temas cruciales tienen poca relación con la preparación para la guerra o para el alistamiento de la defensa y más que ver con las FF.AA. como una institución corporativa con intereses propios. La gestión civil de los asuntos militares necesita ser separada de la gestión civil de los asuntos de defensa; una vez hecha esta separación, podemos formular una definición de control civil menos exigente pero empíricamente más realista.

El Control Político Civil

Si bien los civiles sienten renuencia a tratar el tema de la defensa, aún tienen la obligación de administrar las FF.AA., y constituyendo ellas el poder coercitivo de estado, también son una corporación con intereses y necesidades propias que merecen atención. A través del tiempo, los líderes civiles han gestionado las FF.AA. mediante el “control político civil”, medida de bajo costo para lograr una relativa tranquilidad en los asuntos cívico – militares sin necesidad de invertir en un extenso fortalecimiento institucional, adquisición de conocimientos, fiscalización legislativa y grandes presupuestos, lo que ha constituido, por mucho tiempo, el *Modus Operandi* de la mayoría de los Presidentes y Ministros de Defensa de Latinoamérica.

Debe hacerse una distinción entre el “control político civil” y las clásicas nociones de “control civil”, sin importar que estas sean objetivas, subjetivas (modelo de penetración), democráticas o recientes reinventaciones de estos términos. El concepto tiene varias dimensiones. Por ejemplo, es una medida para evitar un comportamiento indeseable de las FF.AA., ya sea por intensas presiones, provocaciones, amenazas de golpe de estado, o un golpe de estado de hecho. Por supuesto que el solo hecho de evitar los golpes de estado no solidifica la relación jerárquica entre los líderes civiles y sus FF.AA., pero en una región históricamente afectada por golpes de estado, se trata de un importante logro en sí mismo.

Además, el control político civil es personal. A diferencia del concepto de Huntington acerca del control civil subjetivo, el control civil no significa que la masa de las FF.AA. se encuentre estatizada desde un punto de vista de la sociedad civil o de un partido político. A diferencia de los modelos de penetración, practicados en los estados comunistas, el modelo de control civil no realiza ningún esfuerzo para adoctrinar a los oficiales y los soldados comunes y corrientes respecto de una filosofía política, ni busca que los soldados acepten e interioricen totalmente el principio del control civil democrático. El concepto, más bien sugiere un modesto esfuerzo por asegurar la conformidad con las políticas, más que nada

Las FF.AA. se encuentran funcionando dentro de los límites legales y las leyes han sido fortalecidas para clarificar las prerrogativas del Presidente y las de sus ministerios de defensa. No obstante, en todos los casos, las FF.AA. disfrutan de una autonomía sobre los asuntos institucionales y de defensa que los civiles no tocarán.

en los niveles de mayor jerarquía de las FF.AA. Oficiales claves son seleccionados para ser predispuestos a seguir la línea y preferencias de los políticos en el poder, siendo ellos los oficiales que mejor pueden “vender” las posiciones políticas a sus subalternos o suavizar las discrepancias que estas generen. Los presidentes ascienden a los oficiales que le son conocidos, aquéllos con los cuales han establecido relaciones mediante vínculos partidarios o familiares o los que supone le serán leales. Por último, tratarán de efectuar *purgas* en los niveles más altos de la oficialidad, anticipándose a aquellos que podrían causar problemas. Al hacerlo, podría ser necesario ignorar las reglas de antigüedad para hallar oficiales que demuestran mayor complacencia, obligando a aquéllos de mayor jerarquía al retiro.

Aún en Argentina, país que, en relación al resto, se presume como el más cercano al control civil institucionalizado, la dimensión personal sigue siendo crucial. Poco después de asumir su cargo, el Presidente Nestor Kirchner realizó un drástico cambio, al despedir a casi la mitad de los oficiales de alto mando de las FF.AA., que suponía demasiado leales al Presidente Carlos Menem, que poseían dudosos antecedentes en relación al tema de derechos humanos o que pudiesen haber interferido en las investigaciones de abusos a los derechos humanos. El primero fue el General Ricardo Brinzoni, que había expresado opiniones en contra de la política oficial. Kirchner seleccionó en reemplazo del General Brinzoni, al número 20 en la jerarquía del Ejército, General Roberto

Bendini, por ser alguien a quien conocía y le tenía confianza.³⁶ Los nuevos retirados salieron sin objeción.

Los Presidentes nombran ministros aptos en el manejo de las FF.AA., que normalmente llegan en sus posiciones sin experiencia ni educación en asuntos de defensa. Sin ser especialistas en defensa, poseen la destreza política que les permite evitar que las FF.AA. aparezcan en la primera plana de los periódicos, suavizar las asperezas, “apagar incendios”, calmar los ánimos, garantizar apoyo, reinterpretar positivamente los mensajes políticos, etcétera. Esto no implica un consentimiento hacia las FF.AA., sino que la voluntad implícita de transmitir sus inquietudes a través de la cadena de mando.

Los hábiles civiles que manejan a las FF.AA., son aquellos que están dispuestos a representar los intereses de éstas al gobierno y, al mismo tiempo, transmitir los intereses y órdenes gubernamentales a las FF.AA., de forma diplomática pero firme, lo cual cobra especial importancia cuando las prioridades de la política del gobierno divergen de aquellas de las FF.AA. Los gobiernos deben ser capaces de tomar decisiones que no son populares para las FF.AA., manteniendo la conformidad de las mismas, siendo poco probable que estos obtengan la cooperación de las FF.AA. por la vía de dar prueba de su capacidad en los asuntos de defensa, sino que más bien recordándole a las FF.AA. que ellos y sus administraciones son los que dictan las políticas, siendo el mandato constitucional de las FF.AA. el subordinarse a cumplir con ellas. Por lo tanto, la autoridad civil y el respeto de las FF.AA. a esa autoridad, no tienen sus raíces en los conocimientos que los civiles tengan de la defensa.

Los Presidentes y sus Ministros de Defensa civiles tratan de evitar, frenar o canalizar y darle a las protestas militares un carácter más rutinario, a fin de prevalecer en estas difíciles circunstancias. Al no lograrlo, simplemente se invita a futuras protestas y se corre el riesgo de debilitar la esfera de influencia del gobierno, lo que no quiere decir que las FF.AA. nunca expresen su disconformidad, cosa que cuando ocurre, se hace en forma privada y dentro de los canales oficiales.

Las FF.AA. evitan el tema de la discusión pública con los civiles y se mantienen al margen de las abiertas provocaciones y amenazas, conforme a las reglas del juego cívico – militar. Al actuar bajo estos procedimientos, las FF.AA. ayudan a solidificar el “control político civil”, sin descartar el derecho de ejercer influencia, que podría tomar la forma de asesoría y recomendación.

En el ámbito de las esferas de influencia, el control político civil se ajusta al principio de “vivir y dejar vivir”. Los líderes civiles no interfieren en los principales intereses de las FF.AA., si éstas observan las mismas reglas acerca de los principales intereses del gobierno.

En esencia, las FF.AA. buscan administrarse por sí solas, siendo aún más importante, el hacerlo respecto de la planificación, preparación, y programación de la defensa, en una modalidad que distingue el modelo latinoamericano del norteamericano, en el cual el Secretario de Defensa y su extenso grupo asesor, principalmente conformado por civiles, son los que están encargados de la política y estrategia de defensa.

En Latinoamérica, las cuestiones relativas a la estrategia de defensa y a la táctica, además del entrenamiento, la estructura y el despliegue de la fuerza, han sido decisiones completamente delegadas a las FF.AA., manteniéndose en los límites de su propia influencia y dejando que los civiles establezcan las políticas fuera del ámbito de la defensa. Las FF.AA. tampoco expresan sus opiniones acerca de la selección de los líderes políticos o las designaciones en el gabinete.

Si esto suena a control civil objetivo, pues no lo es tanto. Ciertamente que Huntington sostiene que debe existir una clara división de labores entre lo que le corresponde a las FF.AA. y a los civiles, pero también agrega que la subordinación de las FF.AA. depende de su profesionalismo, no siendo este el caso. Los niveles de profesionalismo pueden variar considerablemente entre aquellas fuerzas que claramente se adhieren al control político civil; más aún, el control civil objetivo asume que, como una consecuencia de una mayor profesionalización, las FF.AA. tendrán un carácter de apolíticas. El punto clave del “control político civil” es la política; las FF.AA. y sus fiscalizadores civiles son actores políticos.

Las FF.AA. constituyen el arma coercitiva del estado y conforman un grupo de interés corporativo, políticamente orientado, que busca beneficios para sí mismo. Sus fiscalizadores civiles son políticos, porque buscan influir en el comportamiento militar a fin de orientarlo hacia la subordinación, persuadiendo a los militares a mantener un comportamiento, que bajo circunstancias diferentes no sería de su agrado. Simplemente el ocupar una posición formal de autoridad no es suficiente; debe existir una interacción semanal o diaria con los militares que ocupan posiciones de mando, manejándose con equilibrio entre la firmeza y la flexibilidad, pero siempre en el interior de los círculos de poder, ya que las relaciones cívico – militares no tienen un carácter político, como aquel que se produce al existir un polémico intercambio de ideas con la oposición en el ámbito de la opinión pública. A fin de cuentas, es vital para los actores militares subordinados el abstenerse de emitir sus opiniones políticas.

Mientras los civiles interactúan, no intervienen, y el gobierno se mantiene fuera de la esfera de influencia de las FF.AA. en los asuntos de defensa, principalmente debido a su carencia de conocimientos y personal asesor.

Virtualmente, en casi todos los gobiernos, poderes legislativos y ministerios de defensa latinoamericanos, existe una abrumadora sensación relativa a que las FF.AA. tienen el *cuasi* monopolio de los conocimientos en defensa y que los civiles nunca superarán efectivamente su propio déficit de conocimientos. Este déficit marca la diferencia entre la situación de Latinoamérica y la norteamericana, en donde los Secretarios de Defensa civiles y especialmente su personal asesor, son bien versados en asuntos de defensa y rutinariamente se involucran en los asuntos de las FF.AA.

Según estudios recientes, la “intromisión” civil no sólo ha sido histórica y común en los países desarrollados, además ha sido útil —incluso esencial— para el adecuado manejo de la defensa y la conducción de guerra.³⁷ La forma en que los civiles se involucran en los detalles de la planificación de defensa (relacionándose con soldados en todos los niveles y monitoreando cuidadosamente sus acciones para evidenciar la evasión de responsabilidades) ha mejorado, según varios expertos norteamericanos, el funcionamiento de los aparatos de defensa en términos generales, pero la injerencia civil en los asuntos esenciales de las FF.AA. latinoamericanas, comúnmente ha sido contraproducente. Sin haber establecido sus credenciales y credibilidad en los asuntos de defensa, los civiles que han intervenido de esta forma han obtenido la antipatía de las FF.AA. en lugar de su complacencia.

Libros Blancos y “El Blanqueo de Imagen”

Ciertamente que ejercer el control civil de las FF.AA. en ausencia de conocimientos en el área de la defensa, no constituye una fórmula ideal. En un mundo ideal, tener personal del poder ejecutivo y congresistas en condiciones de participar informadamente y supervigilar la planificación y estructuración de la estrategia de defensa sería más que deseable, pero Latinoamérica no es el mundo ideal, y estas mejoras ni se han llevado a cabo, ni se realizarán en el futuro inmediato. El panorama histórico, contextual y político de la región impide tales transformaciones y aquellas regiones que se encuentran, desde una perspectiva geopolítica, lejos de los puntos de fricción (tales como el Medio Oriente, el Oriente Cercano, Asia del Norte y del Sur); que no están sujetas a ninguna amenaza excepto por aquella dada por sí mismas; que virtualmente no deben enfrentar algún riesgo de guerra dentro de sus áreas, al haber actuado en forma proactiva para evitarlas, sobre la base del fortalecimiento de las relaciones de cooperación a través de esfuerzos diplomáticos; como tampoco pueden proporcionar apreciables beneficios materiales a la sociedad a través del gastos militar, no son las regiones que hayan o vayan a priorizar los asuntos de la defensa.

El motivo por el cual los civiles ven tan pocos beneficios en obtener una mayor acreditación en asuntos relacionados con la defensa, es fácil de entender. Aún cuando los países profesan su interés en los asuntos de defensa, este interés posee una remarcada superficialidad, sirviendo como ejemplo los Libros Blancos de defensa de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Guatemala, que han sido publicados durante, más o menos, la última década³⁸, los que constituyen ejercicios que yo denomino de “ofuscación transparente”. Aparentemente, sus propósitos son los de hacer visibles los objetivos, capacidades y estrategias de defensa a cada nación hacia el resto de las naciones de la región, e incluso más allá; sin embargo, constituyen largos tratados, repletos de generalizaciones que dicen poco de las realidades de la defensa de un estado en particular. La analogía sería una casa abandonada, recientemente remodelada, a la cual se le ha instalado una nueva ventana; cuando nos acercamos a mirar hacia el interior, vemos un cuarto mal iluminado y con pocos muebles. Hay pocas cosas adentro y lo que se encuentra allí es de poco interés.

Los Libros Blancos hacen propaganda, al indicar que son el producto de una amplia consulta, en la que ha participado una variada gama de grupos de civiles y militares. El haber reunido a tantos para discutir la agenda de los asuntos de la defensa es notable. De ninguna forma se trata de documentos puramente militares, aunque es imposible determinar quienes redactaron cada uno de los contenidos de los informes, pero la superficialidad de los documentos deja ver la falta de experticia que en realidad existe en materias de defensa. A pesar de toda la consulta, colaboración y discusión, la mayoría de los Libros Blancos no son más que reflexiones superficiales y generalizaciones estériles. Virtualmente ninguna información puede extraerse respecto del estado real de los asuntos de defensa en estos países. De hecho, se puede llevar a cabo una fácil transposición de frases completas del Libro Blanco de un país hacia el de otro país, sin llegar a alterar, en lo fundamental, lo que se ha querido decir.

Pero los Libros Blancos revelan exactamente lo que podemos esperar de las naciones que se encuentran en una región en que la defensa no constituye una prioridad. Así, se dice muy poco acerca de la guerra o de la preparación, estrategia y escenarios de la defensa. Algunos de los temas que nos habría gustado ver en los Libros Blancos son los objetivos, amenazas y estrategia nacionales.

Objetivos nacionales. Los objetivos nacionales vinculados al empleo de la fuerza militar. ¿Qué objetivos de la política interior y exterior de la nación consideran el empleo de las fuerzas de defensa? ¿Bajo que condiciones?

Amenazas. ¿Cuáles son las principales amenazas

militares que enfrenta la nación? ¿Qué tan probable es que estas amenazas se materialicen en el corto, mediano o largo plazo?

Estrategia. Una vez identificadas las amenazas y las vulnerabilidades, ¿Cuáles son las estrategias específicas que la nación ha adoptado o adoptará como respuesta? ¿Cuál es o sería el rol que de las FF.AA. y otras fuerzas de seguridad desempeñarían en estas estrategias?

- Prioridades estratégicas. ¿Cuáles son las prioridades estratégicas, y como se relaciona la defensa con ellas? ¿Cuál es la estrategia general de defensa de la nación?

- Organización, despliegue y alistamiento. Si la organización, despliegue y alistamiento son empleados, ¿cómo se organizan, equipan y despliegan las fuerzas de defensa para responder a las amenazas específicas? Si no se han configurado para responder a las amenazas, entonces ¿cuál es el criterio para configurarlas?

- Entrenamiento. ¿Cómo se orienta el entrenamiento que prepara a las FF.AA. para enfrentar una amenaza en particular? Si existen deficiencias, ¿Cuáles son los cambios que se deben realizar?

- Doctrina. ¿Cuál es la evaluación que se tiene de la forma en que las FF.AA. están orientadas para luchar? ¿Cómo debiese ser cambiada para adaptarse a las prioridades nacionales?

- Educación. ¿Qué se enseña en los institutos de educación militar? ¿Cómo se relaciona esto a las prioridades estratégicas de la nación?³⁹

El blanqueo de imagen que se encuentra en los Libros Blancos constituye el síntoma de un problema existente y les incumbe a los eruditos darse cuenta de esta realidad. Nuestras definiciones y análisis deben ser menos normativas y más analíticas. A las definiciones de control civil, que imponen estándares injustos sobre una región que no puede lograrlos, les deben ser quitados los requerimientos más exigentes. Si no, hemos creado una hipótesis que siempre será negativa; ningún estado en la región puede calificar para ayudarnos a poner a prueba la siguiente propuesta: si existen las condiciones (x), entonces existe el control civil (y).

Tenemos que enfrentarnos con lo que ha logrado Latinoamérica, como también con los límites de estos logros. Al sugerir que los países de la región tienen una significativa carencia y, por lo tanto, constituyen un riesgo porque no tienen gobiernos que pueden liderar en los asuntos de defensa, obliga a formular preguntas esenciales. ¿Por qué, con una o dos excepciones, los gobiernos democráticos no han sucumbido a la intervención militar luego de dos décadas de democracia o más, sin haber ejercido liderazgo en el sector defensa? ¿Por qué las relaciones cívico-militares son casi universalmente reconocidas como más estables y dispuestas al control civil que lo que eran en el pasado? ¿Por qué renombrados expertos de países específicos, insisten

que la subordinación militar ha sido lograda y al mismo tiempo admiten, casi con la misma intensidad, que los civiles no tienen idea de cómo analizar o fiscalizar la estrategia, planificación, presupuesto o despliegue de la defensa?

Por supuesto que existen fuerzas internacionales que se encuentran trabajando (sanciones económicas y diplomáticas para contrarrestar los golpes de estado

militares u otras interrupciones de la democracia, por ejemplo) y que hacen la tarea de subordinar a las FF.AA. más fácil de lo que era en el pasado, pero no debemos descartar la habilidad política de los Presidentes y sus Ministros de Defensa para manejar los asuntos de las FF.AA. Mientras las FF.AA. sean hábilmente manejadas desde el punto de vista político, el control civil puede sobrevivir sin necesidad de manejar la defensa.**MR**

NOTAS

1. Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en América Latina* (Buenos Aires: Nuevohacer, 2002), págs. 49, 53.
2. Donald H. Rumsfeld, *Annual Report to the President and the Congress* [Informe Anual al Presidente y el Congreso] (Washington, DC: Oficina de Imprenta del Gobierno de los EE.UU. [U.S. Government Printing Office - GPO], 2003).
3. Diamint, *Democracia*, pág. 41.
4. Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1995), pág. 215.
5. Andrew Cottey, Timothy Edmunds, y Anthony Foster, "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations", *Armed Forces & Society* (otoño de 2002): págs. 31-56.
6. Ernesto López, "Latin America: Objective and Subjective Control Revisited", *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, ed. David Pion-Berlin (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), pág. 98.
7. Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957).
8. *Ibid.*, págs. 441, 450.
9. *Ibid.*, pág. 434.
10. Agüero, págs. 19-20, 33.
11. J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1998), págs. 37-38, 40.
12. Harold Trinkunas, "Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela," *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, ed. David Pion-Berlin (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), págs. 170-71.
13. David Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997), págs. 142, 176.
14. Diamint, *Democracia*, pág. 58.
15. Juan Rial, "La Gestión Civil en el Sector Defensa en América Latina", escrito presentado en la 6ª Conferencia de Investigación y Educación en Seguridad y Defensa (REDES), Santiago, Chile, octubre de 2003.
16. Diamint, *Democracia*, pág. 184.
17. Brian Loveman, *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America* (Wilmington, Delaware: SR Books, 1999).
18. Miguel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2002), pág. 77.
19. *Ibid.*, pág. 85.
20. *Ibid.*, pág. 100.
21. David Mares, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America* (Nueva York: Columbia University Press, 2001), pág. 33.
22. *Ibid.*, págs. 42-43.
23. Centeno, págs. 46-47.
24. Mónica Herz y João Pontes Nogueira, *Ecuador vs. Peru: Peacemaking amid Rivalry* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002), pág. 46.
25. Pion-Berlin, "Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (primavera de 2000): págs. 43-69; Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001).
26. Jorge I. Domínguez, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and

the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era", *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean I the Post-Cold War Era* (Pittsburgh, Pensilvania: University of Pittsburgh Press, 1998), págs. 3-28.

27. Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997).

28. Diamint, *Democracia*.

29. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), "Parlamento y Defensa, Comisiones Parlamentarias en América Latina Abocadas en la Defensa Nacional", disponible en el Internet en www.resdal.org.ar/main-parlamento-defensa.html, accedida el 10 de septiembre de 2004.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. Ruhl, "Curbing Central America's Militaries," *Journal of Democracy* (julio de 2004): pág. 137.

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*, pág. 142.

35. *Ibid.*, pág. 149.

36. "Quiet Exit of Argentine Top Brass Says Much," *Los Angeles Times*, 14 de junio de 2003, pág. A3.

37. Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (Nueva York: The Free Press, 2002); Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2003); Cohen.

38. He revisado todos estos Libros Blancos, de principio a fin. Mi análisis se basa en esta revisión. Véase los siguientes Libros Blancos:

- Argentina: *White Paper on National Defense* (1998), www.ser2000.org.ar/protect/libro-argentino-eng/arg.htm.

- Chile: *Libro de Defensa Nacional de Chile* (1996), in RESDAL, www.resdal.org/Archivo/defc.htm.

- Colombia: *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, in RESDAL, www.resdal.org/Archivo/col-03.htm.

- Ecuador: *Libro blanco de defensa nacional*, in RESDAL, www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-htm.

- Libro de la defensa nacional de la República de Guatemala, in RESDAL, www.resdal.org/Archivo/guate-libdef03.html.

- Perú—*propuesta de libro blanco de la defensa nacional*, in RESDAL, www.resdal.org/lb-peru-04.htm.

39. En términos de comparación, el Libro Blanco de Canadá de 1994 abarca detalladamente el propósito, diseño, despliegue y la conducción operativa de sus misiones. Por ejemplo, en una sección de 10 páginas acerca de las operaciones multilaterales, Canadá incluye información específica sobre los principios claves en el diseño de las misiones, dentro de las cuales se especifican los tipos de operaciones multilaterales en las cuales participarán las FF.AA. de Canadá, además del apoyo y contribuciones al entrenamiento para el mantenimiento de la paz en dichas misiones, información específica acerca de despliegues de fuerzas para la OTAN y la ONU, incluyendo el número y tipo de grupos de batalla (batallones de infantería, artillería, escuadrones aéreos, grupos de tarea navales, escuadrones tácticos, etcétera), armas (cuántos buques y de qué tipo, etcétera) y personal (tripulaciones aéreas para servir con la Fuerza Naval Permanente de la OTAN). Mientras los Libros Blancos de Latinoamérica simplemente enumeran los componentes de sus fuerzas, Canadá vincula estos componentes a misiones y estrategias específicas.

David Pion-Berlin es profesor de ciencias políticas en la Universidad de California en Riverside. Obtuvo su licenciatura de la Universidad de Colgate y su Maestría y Doctorado de la Universidad de Denver. Su más reciente publicación es Transforming Latin America: The International and Domestic Origins of Change (Pensilvania: University of Pittsburgh Press, 2005).