

## APUNTES SOBRE DEMOCRACIA, FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

*Marcela Donadio*

*Preparado para la II Reunión Temática  
“La IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.  
Construyendo una Agenda Temática”  
Secretaría Pro Tempore IX CMDA/RESDAL  
17 y 18 de mayo de 2010, La Paz, Bolivia.*

1. La Conferencia de Ministros de Defensa es, desde 1995, el foro principal para promover la colaboración hemisférica y la conducción democrática de los asuntos de la defensa.
2. Principios de Williamsburg: cuatro de los seis establecen una clara relación entre este foro y la democracia:
  - La seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia
  - Las fuerzas militares tienen un papel vital en la defensa de estos estados democráticos.
  - La subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles legalmente constituidas.
  - La apertura en el debate (transparencia) en los asuntos de defensa.
3. Siete de los veinte que figuran en el documento de consensos de Managua refieren al tema.
4. Mirando las declaraciones, se observa su permanencia y los consensos que han girado alrededor de este tema. Aunque pueden verse variaciones en la trascendencia que se le dio al tema en la conferencia, que también comenzó a ocuparse mucho más de los temas de seguridad hemisférica. Aún así, del principio general se fueron planteando temas institucionales concretos:
  - a. Bariloche, 1996: reafirma que la democracia representativa es base fundamental de la seguridad hemisférica.
  - b. Cartagena, 1998: además de reafirmar, introduce el tema de la educación y derechos humanos.
  - c. Manaus, 2000: coloca desagregaciones.
    - i. El papel de las fuerzas armadas en la democracia.
    - ii. La libertad de cada país para determinar sus propios requisitos de defensa: misión, personal y composición de las fuerzas.
    - iii. Introduce que la defensa es una responsabilidad de la sociedad como un todo: formación de civiles y la integración entre civiles y militares.
    - iv. Retoma educación en derechos humanos.
  - d. Santiago, 2002: acento en lo institucional.
    - i. Reconoce la importancia del principio de subordinación constitucional de las fuerzas armadas.
    - ii. Promueve el intercambio de información sobre funciones, procedimientos y organización institucional de los ministerios de defensa.

- iii. Introduce el tema de género.
  - iv. Reafirma el tema libertad para determinar las propias estructuras; y la defensa como responsabilidad de todos.
- e. Quito, 2004: predominó el debate sobre seguridad hemisférica, sin embargo:
- i. Reafirma que la democracia es una condición indispensable para la *estabilidad*, la *paz*, la seguridad y el *desarrollo*; así como el tema de la subordinación constitucional.
  - ii. Asimismo con la responsabilidad social sobre el tema, y la educación en derechos humanos.
  - iii. Introduce el tema que más adelante desarrollaré: es responsabilidad de cada Estado promover la transformación y modernización de las fuerzas armadas y de seguridad, en cuanto a sus roles, estructura, equipamiento y entrenamiento, en función de cumplir con sus mandatos respecto de la soberanía nacional y asumir los nuevos retos del siglo XXI.
- f. Managua, 2006: relación indisoluble entre democracia, seguridad hemisférica y oportunidades económicas.
- i. Avanza en la línea de Quito: Necesidad de fortalecer y modernizar las instituciones.
- g. Banff, 2008: reconoce la necesidad de diferenciar las realidades de defensa y seguridad, y que la diversidad significa aceptar la existencia de realidades diferentes en cuanto a métodos, normas e instrumentos. Y puntualiza:
- i. El tema del apoyo de las fuerzas armadas a las autoridades civiles durante eventos.
  - ii. La intención de continuar incorporando la perspectiva de género.
  - iii. La necesidad de desarrollar capacidades civiles y militares en las instituciones.
  - iv. El reconocimiento a la contribución de la sociedad civil.
  - v. La necesidad de fomentar culturas institucionales de respeto.
5. Al inicio y en los años subsiguientes de las transiciones, las dirigencias interpretaron los conceptos de control civil y eligieron las formas de “dominar” el aparato militar que había gobernado o al menos incidido fuertemente en sus países. Se lo asoció directamente con la preocupación por conservar y consolidar las reglas. La perspectiva era institucional, pero también profundamente política.
6. Por ello, una gran preocupación de la transición fue ocuparse de establecer -como parte de las reglas aceptadas- la subordinación del actor militar a las autoridades legalmente constituidas. Y de establecer las reglas en forma general, para un sector (la defensa) que era parte de un Estado que debía reconstruirse saliendo una vez más de las ruinas de la lucha interna, como un nuevo hito de la dolorosa historia latinoamericana en la materia. Más esperanzador esta vez, dados los cambios que experimentaba el sistema internacional.
7. La lectura del pasado reciente indica así que la interpretación sobre la cuestión militar estuvo principalmente atada al problema de la intervención en política. Ello supuso posponer los debates y definiciones estructurales, y una fenomenal “desmovilización y desarme de hecho”

mediante el ahogamiento presupuestario, precisa expresión que Ernesto López propusiera para el caso argentino, pero que aplica a la mayoría de la región.

8. Las reformas del sector de la defensa han estado centradas en la construcción institucional, fundamentalmente en la creación o fortalecimiento de los ministerios de defensa. La cooperación militar ha avanzado también significativamente. En las relaciones internacionales de defensa, existen mecanismos de concertación tales como las conferencias de ministros de defensa, mecanismos bilaterales o multilaterales (como la CFAC, o el reciente Consejo Suramericano), y esfuerzos por transparentar las intenciones. Si hace quince años era impensable acceder a datos tales como los presupuestos o los números de efectivos militares, hoy las propias instituciones son las que los difunden (y paradójicamente, en algunos países las instituciones militares pueden ser más abiertas a ello que sus conductores políticos).
9. Como resultado de la transición, en toda la región latinoamericana se trató de llevar adelante un programa común respecto a qué hacer en el campo de la defensa nacional y muy especialmente con las instituciones armadas. Se buscó que los organismos rectores del proceso fueran los Ministerios de Defensa. Países que nos los tenían los crearon, como fue el caso de Brasil y el Perú. Otros países le dieron una relevancia mayor a esa institución.
10. Las estructuras institucionales son diversas. Crear efectivamente marcos de control no ha sido una tarea fácil. En muchos casos implicó ajustes constitucionales y legales, algunos de los cuáles aún están en curso y plantearse prácticas de acomodamiento y conducción por parte del personal político y militar involucrado en el tema.
11. En forma muy general, podemos decir que los modelos polares van desde aquellos en los que efectivamente activamente el Ministerio de Defensa tiene el control de la fuerza en tanto institución especializada del poder Ejecutivo (actuando bajo las ordenes del titular del poder Ejecutivo, quien es considerado el Comandante en Jefe de toda la estructura militar y el responsable de la conducción de la defensa), hasta los modelos en los que sigue operando un alto grado de autonomización de las fuerzas, las que sólo responden a la Presidencia en tanto institución, como símbolo de la existencia del Estado.
12. En muchos de los ordenamientos legales existentes se indica la existencia de un Consejo de Defensa Nacional o Consejo de Seguridad Nacional. También en las disposiciones acerca de la defensa se suele incluir la figura de un jefe militar que responde por el conjunto de las fuerzas armadas. Allí se abren dos ejemplos polares. En algunos casos es parte del antiguo proceso de autonomización y de la preponderancia de la fuerza terrestre. En disposiciones más modernas, se busca un ordenamiento administrativo y logístico conjunto que también suele tener alcances operativos. En tal caso, se crea la figura del jefe del estado mayor conjunto que debería primar sobre los comandantes de cada fuerza, pero, en más de un país, no más que un coordinador y no un comandante efectivo.
13. Diríamos que la democracia como regla ha sido preservada a pesar de la existencia de modelos diversos. El punto clave está en los grados de autonomización de las fuerzas militares que, sin duda, se han restringido notoriamente.
14. En lo atinente a la conducción de la defensa, la región ha avanzado significativamente, con cuadros civiles mayormente preparados e, incluso, un interés creciente por parte de

generaciones jóvenes en la temática. La participación activa y creciente de países latinoamericanos en operaciones de paz refuerza la tendencia de una región democrática, lista para brindar su experiencia de transición a otras regiones y para contribuir su parte al sistema internacional. Los miembros de las fuerzas armadas están lejos en sus perspectivas de buscar involucrarse nuevamente en los asuntos de gobierno.

15. Pero en todos los casos, estamos hablando de la reorientación del orden político, antes que de una reformulación del papel de las fuerzas armadas en el entramado general de un Estado. Este permaneció en general inalterado respecto de los diseños del siglo pasado, pensados para las conquistas y colonizaciones territoriales internas, la contención del orden público estilo guardia nacional, la incorporación de masas al orden social mediante la alfabetización y la sanitización, la defensa contra los rivales o enemigos fronterizos, o la proyección internacional en un mundo en el cual era posible jugar si además se contaba con un relativo poder militar.
16. Esto no ha sido desconocido por el proceso de conferencias. Con matices, la mirada puesta sobre el tema supuso la reafirmación de que cada país tiene derecho a elegir su modelo, y al mismo tiempo, los indicios de las necesidades de reforma.
17. Las estructuras militares de la defensa nacional experimentan tensión entre tendencias históricas y perspectivas de futuro. Creo necesaria una reflexión que reunifique la brecha existente entre postulados y práctica de la defensa. Es claro que han cambiado los paradigmas del campo de la seguridad. Y que en nuestra región también lo han hecho, si no en teoría, en práctica. Las fuerzas militares desplegadas en el exterior están realizando misiones que rozan los debates sobre la transformación de las fuerzas militares que se están dando en otras partes del hemisferio, como las norteamericanas o canadienses, por no mencionar los ejércitos europeos. Y misiones en el interior que no refieren exactamente a aquello para lo cual han sido formados.
18. El tema presupuestario es relevante no solamente por los recursos disponibles para organizar un aparato militar a los fines declarados de la defensa nacional. En este proceso de conferencias también fueron diseñándose nuevas reglas de administración financiera, y de transparencia presupuestaria en el marco general del Estado. Ahora, y cada vez más, comenzaron a pesar los presupuestos nacionales, organismos internacionales fiscalizando las cuentas nacionales, bancos centrales que ganan autonomía, auditorías y tribunales de cuentas que pueden hacer informes, y organizaciones sociales que reclaman transparencia y miran las cifras. Y, fundamentalmente, con ministerios de economía que tienen la última (¿única?) palabra.
19. Existen algunos indicios. Por ejemplo, el peso del personal, retiros y pensiones en los presupuestos. Actualmente, representan el 69% del presupuesto de defensa. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región, más allá de las crisis económicas que pudieran llevar a estas decisiones políticas de reducción de gasto, encontramos escasas discusiones acerca de las estructuras o dimensiones de las mismas.
20. El tema democracia y fuerzas armadas presenta dos ejes principales:
  - a. La consolidación de lo alcanzado y su profundización.

- b. La segunda parte de la democratización: la mirada al interior de las instituciones militares.
21. Aquí aparecen temas que han sido casi tabú, pero que no tienen por qué serlo. Alejarse de las miradas de que plantear cosas de este estilo lleva a la confrontación. Avanzar en lo positivo, y en la transmisión de experiencias, que las hay.
  22. No predominan hoy en esta región las mismas concepciones de democracia liberal tradicional.
  23. Dos aspectos relacionados con el tratamiento de este eje de democracia:
    - a. La carga de la etiqueta de “lo políticamente correcto”: incorporarlos porque son inocuos y libres de “politización”.
    - b. O mirar el profundo impacto que significan en términos de democratización no sólo de las fuerzas armadas, también de la región.
  24. Género, multiculturalidad, y derechos humanos, corren con el peso de haber sido incorporados por ser políticamente correctos. De allí, los techos de cristal que se observan, las dificultades para hacer de ellos una política planificada y sostenida, y su escasa –hasta ahora- influencia en términos de la educación. De los tres, podría decirse que derechos humanos ha sido el de mayor impacto, pero también por las consecuencias legales que acarrea.
  25. En el caso de la multiculturalidad, choca con las concepciones tradicionales de la democracia liberal, que imperan en la mayoría de nuestras culturas. Cuesta entenderlo en algunos países donde la formación del Estado fue de la mano de la exterminación del indio (civilización o barbarie).
  26. El de género, choca con las imágenes heroicas del profesional militar que, también, continúan imperando.
  27. Ambos comparten ser parte de clichés. Pero también de grandes posibilidades para el avance de la cultura democrática: en el marco de que las fuerzas armadas son parte de la nueva construcción democrática, una necesaria y clara definición de misiones supone plantearse cómo se integran las fuerzas como espejo de una sociedad de la que son parte.
  28. Todos ellos tienen un impacto en la democratización de las fuerzas armadas. Cambian modelos, abren discusiones, enfrentan a lo distinto, salen del esquema de modelos unitarios donde todos somos iguales. ¿Qué mayor vínculo puede haber entre los efectos de estos temas, y el desarrollo de una cultura democrática?
  29. E interpelan el modelo de las fuerzas armadas de cara a las misiones que deberán cumplir. La mirada a las instituciones militares de la defensa no es foco actual de atención. Por ejemplo, temas como educación, justicia, apertura y aceptación de lo diferente. O temas que, como el sistema de reclutamiento (servicio militar) necesitan ser abordados en el marco del modelo y doctrina de las fuerzas armadas nacionales. Estos campos tienen experiencias diversas, que los países pueden compartir.
  30. Es difícil decirlo, pero esencialmente una organización militar no puede ser democrática. Sirve a un régimen político democrático y es parte de una sociedad democrática. Sus integrantes en

tanto ciudadanos, también tienen los derechos y obligaciones propias de la democracia. Pero en su relación interna, constituyen parte de una organización fuertemente jerarquizada, donde la opinión personal se restringe y donde la clave está el cumplimiento de órdenes y en la sujeción disciplinaria.

31. Por esa razón se distingue claramente la conducción política de la conducción técnica institucional. En la primera imperan totalmente los principios democráticos. En la segunda, se organiza en razón de imperativos de eficiencia y eficacia que debe tener la fuerza para ser utilizada. Para evitar excesos se establecen reglas de enfrentamiento y empeño, en el caso de combate, y reglas de convivencia para el día a día del funcionamiento de la fuerza.
32. En algunos países, la justicia militar ha sido eliminada o restringida siguiendo las orientaciones que indican que no tiene por que existir un fuero especial. Sí se establecen, específicamente, delitos militares, indicando quién los puede cometer y en que circunstancia. Procesalmente se tratan como los demás delitos por parte de los fueros ordinarios. Hasta ahora el país pionero en el cambio ha sido Argentina y le seguirá Uruguay al implementarse la nueva Ley de Defensa Nacional.
33. Otro punto importante es que se hará con los denominados Tribunales de Honor, institución que apuntaba a la fuerte división entre el cuerpo de oficiales únicos que podía tener “honor” y el resto de la corporación armada.
34. Los sistemas de reclutamiento registraron un cambio importante en muchos países al eliminarse el servicio militar, siendo sustituido por el reclutamiento de personal profesional contratado. Argentina fue también uno de los países pioneros en el proceso de cambio. Otros mantienen el servicio militar pero intentan que el mismo sirva como una etapa de aprendizaje para el retorno a la vida civil de los conscriptos, dotándolos no solo de conocimientos técnico militares sino de otros factibles de ser usados una vez retornados al mundo civil.
35. En cuanto a la educación militar, termino muy amplio, debemos distinguir la instrucción militar de la educación militar.
36. La instrucción militar se da a la totalidad de los integrantes de las fuerzas militares, según sus niveles, en un proceso que se reitera constantemente.
37. El personal intermedio, suboficiales, o denominaciones similares, tienen no sólo instrucción técnica sino que agregan una educación que apunta a obtener las nociones de espíritu militar y espíritu de cuerpo.
38. Son precisamente estas últimas las bases de la educación militar que reciben los integrantes de los cuerpos de oficiales. Esto hace que sean además de soldados, también militares, profesionales que tienen una adhesión específica a la institución a la que pertenecen.
39. Los cambios que se han registrado en las currículas de las Academias y escuelas de formación de oficiales apuntaron a incluir uno de carácter civil similar al que impera entre los universitarios en su fase inicial de formación. En más de un país se ha avanzado por medio de convenios o por instrumentación propia a que los alumnos de esas escuelas obtengan una certificación universitaria parcial o completa mientras realizan sus estudios para obtener

finalmente la comisión o destino militar como oficiales. Pero, la esencia de la formación, como en muchos países del mundo, sigue estando en la formación del carácter del militar como parte de un cuerpo separado de la sociedad y aún de la propia institución militar.

40. Mucho más difícil es expresar la multiculturalidad en una fuerza militar, que por esencia es unitaria en cuanto a sus valores y formas de presentarse (símbolos y rituales) Hasta ahora los pocos ejemplos existentes muestran que no es un problema que pueda considerarse resuelto.
41. En cambio, la incorporación de la mujer, se ha impuesto en forma más pacífica, aunque quedan muchos temas por resolver, tales como los patrones de carrera, destinos que pueden obtenerse o no, y en esencia el carácter minoritario de su incorporación. Y en cuanto a lo que estrictamente referiríamos como un problema de género, la existencia de opciones sexuales diversas, es un tema aún no abordado.
42. Aspectos a considerar en los subtemas, que hacen a la democratización de las fuerzas armadas:
  - La consolidación institucional de los ministerios de defensa: control civil, la defensa como política pública, transparencia y relación con la sociedad.
  - La carrera militar: marcos legales y reglamentarios (justicia militar), educación de los futuros profesionales, los sistemas de reclutamiento.
  - La multiculturalidad y su expresión en las estructuras militares.
  - Los procesos de incorporación de los temas de género.