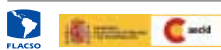


Gobernabilidad y
Convivencia Democrática
en América Latina



Las actuales relaciones civiles-militares en Suramérica y los retos pendientes

Sonia Alda Mejías, *Investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)*

Pese a la importante transformación experimentada por la Defensa y las Fuerzas Armadas en América del Sur, en las últimas décadas, quedan pendientes reformas y cambios trascendentales que afectan directamente a su necesaria modernización. En este caso se entiende modernización de la Defensa y de las Fuerzas Armadas en un doble sentido. Tanto en el ámbito de las relaciones civiles-militares y de la consolidación del liderazgo civil como en lo referente a la renovación de material militar. En Sur América los retos por abordar afectan a uno y otro ámbito. En relación a las relaciones civiles-militares han de entenderse como un elemento que contribuye a la gobernabilidad y a la convivencia democrática. Sin el control civil, en tanto elemento imprescindible para regular estas relaciones, ningún proceso de democratización está completo.

Las políticas y las preocupaciones en relación a estas cuestiones han cambiado desde el inicio de la transición democrática. Mientras que, desde la década de los noventa, el interés se concentró en el establecimiento de las relaciones civiles-militares y el control civil de la Defensa, a partir de mediados de la década de 2000 se han cambiado las preocupaciones y los esfuerzos al orientarse en la renovación del equipamiento militar, ante un nuevo esce-

nario nacional e internacional. Un proceso que ha terminado por generar una competencia entre los países sudamericanos, que para algunos autores se ha convertido en una carrera armamentística. Parte de esta renovación viene determinada por la preocupación común de combatir las nuevas amenazas, para lo cual buena parte de los gobiernos de la subregión han recurrido a las Fuerzas Armadas.

En este momento, todos los gobiernos del área han declarado como prioritario abordar estos cambios, cuando no los han iniciado ya, pues desde 2005 se aprecia un aumento generalizado en los presupuestos de Defensa. Un esfuerzo que contrasta con la tendencia decreciente experimentada por el gasto presupuestario, desde la transición democrática. Buena parte de estos nuevos recursos se han destinado a la renovación de armamento y de equipamiento militar obsoleto. En la actualidad, tanto los gobiernos de izquierda democrática, mayoritarios en el cono sur, como el populismo, predominante en los gobiernos del área andina, están empeñados en este proceso. Tampoco estarían excluidos gobiernos de derecha o de centro-derecha, como Colombia, si bien este país se encuentra sometido a un conflicto interno, incidiendo directamente en los gastos de defensa. Habrá que esperar a la posición



del nuevo gobierno de derecha chileno, bajo la presidencia del recién elegido Sebastián Piñera, no obstante es difícil imaginar que en la medida en que Chile es de los países latinoamericanos que encabeza la inversión en material y equipamiento militar fuera repentinamente a restringir drásticamente esta partida de gastos. Igualmente si adoptamos la preocupación por las nuevas amenazas e incluso la forma de combatirlas también es posible encontrar una tendencia común en todos estos gobiernos, más allá de sus diferencias ideológicas. De acuerdo a los niveles extraordinarios alcanzados por el crimen organizado y a la forma directa y diversa en que afecta a la mayoría de la ciudadanía, su combate ha pasado a ser una de las prioridades esenciales de la mayoría de estos gobiernos y para ello, si bien no en todos los países, se ha contado con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, los efectos derivados de estas nuevas prioridades pueden tener consecuencias negativas en la democratización de la defensa, en la medida en que las relaciones civiles-militares siguen siendo una cuestión pendiente, aunque hayan dejado de ser una prioridad.

Ciertamente, a partir de las transiciones democráticas ha tenido lugar una importante transformación en América Latina en el ámbito de las relaciones civiles-militares. La subordinación militar al poder civil es un hecho y en la actualidad es impensable la posibilidad de un Golpe de Estado militar. Sin embargo, esto no significa que el proceso de democratización este concluido y, por tanto, se haya logrado establecer un control político que asegure el principio de supremacía civil. El Golpe de Estado militar perpetrado, en Honduras, en junio de 2009, no necesariamente contradice con esta afirmación. Pese a los temores de algunos observadores sobre una posible vuelta al pasado, donde estas actuaciones eran más la norma que la excepción, todo indica que este caso es, aunque lamentable, una excepción. En realidad lo ocurrido en Honduras no revela tanto la ambición de los militares latinoamericanos de volver al poder, como los problemas pendientes que mediatizan las relaciones civiles-militares. Un aspecto menos visible pero que afecta, aunque en diferente medida, a toda la región. Si bien en distinto grado y con importantes diferencias, según los casos nacionales, en términos generales los militares han con-

servado, aún después de las transiciones democráticas, espacios de autonomía funcional y la conciencia de ser quienes deben y pueden arbitrar y tutelar el régimen político en situaciones de crisis. Pero quizás sea aún más grave que muchos civiles compartan la misma idea. Muy posiblemente todo ello sea consecuencia de la manera en que se operó la transición en América Latina, ya que la vuelta de los militares a los cuarteles se logró, en muchos países, a cambio de la concesión de determinados privilegios y de espacios propios de gestión. El resultado ha sido limitado pues si bien con ello se logró que desapareciera la amenaza de Golpe de Estado, por el mismo motivo no se ha logrado el pleno control político de las Fuerzas Armadas ni la dirección civil de la Defensa que debe existir en toda democracia.

El control civil es la única vía posible para restringir esta autonomía y el medio de lograr dicha democratización. Sin embargo, junto a las resistencias militares ante la amenaza de ver restringida este espacio autónomo hay que tener muy presente la falta de voluntad e iniciativas políticas por parte de los gobiernos civiles; de manera que la falta de control por parte de los poderes del Estado sobre la defensa y las Fuerzas Armadas ha venido a sancionar y consolidar esta autonomía. Estas actitudes civiles y militares explican que haya países, donde aún no se haya logrado plenamente la instauración de un ministerio de defensa con la suficiente capacidad y competencias para dirigir la política de defensa, se haya logrado el necesario control parlamentario o ya no exista la independencia de la justicia militar elementos, entre otros, imprescindibles para asegurar el liderazgo civil. De acuerdo a las diferencias subregionales, hay repúblicas con alguna o, cuando no, con varias reformas pendientes, que son imprescindibles para garantizar este control civil. Sin embargo, pese a esta situación, la priorización de la modernización del armamento y del equipamiento militar o el combate de las nuevas amenazas han sido relegadas a un segundo plano esta cuestión. Esto no significa que no se hayan abordado importantes reformas. El caso más emblemático es el argentino, donde la mayoría de los especialistas coinciden en señalar que este control civil ha sido logrado, mediante, otros factores, por la aplicación de toda una reforma legal comple-

ta orientada a lograr la democratización de la defensa. No por ello ha dejado de mencionarse otras iniciativas legales adoptadas, en los últimos años, en Perú, Uruguay, Brasil o Ecuador ya que en mayor o menor medida han estado orientadas en el mismo sentido, limitar el poder militar y aspirar a obtener resultados en la dirección civil. Sin embargo, aún en estos casos no puede afirmarse que los pasos dados sean suficientes. El caso chileno ilustra también esta cuestión. Pese a sus destacables avances, ya que ha realizado una importante transformación en el ámbito de la defensa, hay cuestiones pendientes respecto al control civil. El actual proyecto de ley, que está a la espera de ser aprobado, relacionado con el Ministerio de Defensa tiene una gran trascendencia. Se ha logrado construir un ministerio con importantes competencias y, sin embargo, no ha sido posible alcanzar todas las metas deseables respecto a esta dirección civil. Con todo ello se vive un momento un tanto paradójico, ya que pese a la inédita trascendencia adquirida por el ámbito de la defensa en la actualidad, frente a la marginación de la que ha sido objeto desde la transición, dicho interés se ciñe sólo a determinadas cuestiones o podría decirse a un aspecto y no a todos los que competen a la modernización de la Defensa.

Por lo que respecta al aumento del gasto militar se ha dado en toda la subregión sin excepción alguna. No puede establecerse diferencias entre los gobiernos sudamericanos; pues todos, al margen de sus planteamientos ideológicos, han incrementado, en la medida de sus posibilidades, dichos presupuestos con el afán de renovar un material militar obsoleto e inadecuado para combatir las nuevas amenazas. Las diferencias en este caso se basan en las cantidades invertidas. Desde 2005, Chile, Venezuela y Brasil encabezan el gasto militar. A finales de 2008, el presidente brasileño, I. Lula Da Silva hizo público un nuevo plan de defensa que además de renovar el material militar pretendía reactivar la industria bélica nacional. Por su parte Colombia, ante el conflicto interno, siempre se encuentra entre los países que tiene más gasto militar, pero también Perú o Ecuador han realizado importantes esfuerzos. Incluso Bolivia, uno de los países más pobres de la región, está inmersa en el intento de modernizar sus Fuerzas Armadas. En principio,

los altos precios de las materias primas en el mercado internacional han favorecido este gasto que quizás no pueda mantenerse ante la crisis internacional.

Este esfuerzo en inversión relacionado con el armamento y el equipamiento militar tiene varias motivaciones, que en términos generales no responden tanto a una carrera armamentística, sino a un proceso de renovación de material muy anticuado. En esta renovación se está llevando a cabo además una adecuación de las Fuerzas Armadas a las necesidades de seguridad más urgentes que padecen los países del área. A los efectos del crimen organizado, al tráfico de drogas o de armas se agrega una delincuencia común que han provocado una situación de inseguridad que los cuerpos policiales han sido incapaces de resolver y que han puesto en jaque a numerosos gobiernos, al llegar incluso a afectar a la gobernabilidad de sus países. Para combatir estas nuevas amenazas los gobiernos sudamericanos no han dudado en adscribirse, bajo la influencia de la Seguridad Humana o de la Seguridad Democrática a un concepto de Seguridad Multidimensional que ya en 2003 estaba contemplado en la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, adoptado por la Organización de Estados Americanos (OEA). La naturaleza de los nuevos problemas transnacionales a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas determina que, en última instancia, la frontera entre la seguridad exterior y la interior cada vez esté más desdibujada. Sin embargo, dichas amenazas no sólo han cambiado en relación al tipo de conflictos interestatales anteriores, ya que ahora generan una conflictividad intraestatal sino que además, bajo el paraguas de esta idea de seguridad multidimensional, son considerablemente más numerosas. Con ello, la subregión se incorpora a una tendencia común al resto de América Latina e incluso de Europa y Estados Unidos, donde dichas amenazas también han impulsado la transformación de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, a partir de este punto cabría señalar los efectos contraproducentes que particularmente pueden tener en la región la adopción de estas misiones, en tanto en cuanto no se alcanzado plenamente la conducción civil.

En una situación como ésta, en la medida que las Fuerzas Armadas adquieran un progresivo protagonismo, podría traducirse en la militarización de la seguridad interior y con ello en la consolidación o ampliación de la autonomía militar. Factores que a su vez repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las Fuerzas Armadas. Un riesgo presente en la medida en que el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido. Sin embargo ante la pérdida incluso del control de determinados territorios, los gobiernos sudamericanos, al margen de su identificación política, no han dudado en recurrir a las Fuerzas Armadas para intentar contener estos problemas. Una solución que ha sido apoyada por la ciudadanía, agobiada por los niveles de inseguridad alcanzados. La confluencia de estos factores ha dado lugar a que en la actualidad la tendencia dominante sea que las Fuerzas Armadas estén dedicadas, bajo el paraguas de este concepto amplio de seguridad, a multitud de tareas de carácter interno. Junto al combate del narcotráfico o del crimen organizado, las Fuerzas Armadas sudamericanas también han acabado por implicarse directamente en la represión de actos violentos y delictivos e incluso en la represión de la protesta social. A excepción de Argentina, Chile y Perú, en éste caso más recientemente, donde las misiones militares están restringidas a la seguridad exterior.

En relación a los riesgos de militarización ha de destacarse, muy particularmente, la política de Defensa venezolana y boliviana. Además de desempeñar tareas relacionadas con la seguridad interior, los militares están presentes en

buena parte de la administración y muy particularmente centrados en el diseño y gestión de las políticas sociales gubernamentales, como es el caso venezolano, mediante su dedicación al desarrollo nacional y a las políticas sociales. Esta tendencia tiene una larga tradición en la región y sin excepción las fuerzas armadas latinoamericanas han desempeñado y desempeñan labores relacionadas con este ámbito. Sin embargo, en estos gobiernos, esta misión ha adquirido una dimensión extraordinaria, que desemboca nuevamente en el riesgo de militarización de espacios de gestión propiamente civiles. No obstante habría que apuntar diferencias entre un país y otro, ya que la presencia militar en el ámbito civil está más desarrollada en Venezuela que en Bolivia. A este riesgo de militarización habría que agregar, el de politización de las Fuerzas Armadas, desde el momento en que estos gobiernos las entienden como agentes imprescindibles para la realización de su proyecto político.

No cabe duda que parece indispensable mantener equipadas a las Fuerzas Armadas, si se decide su existencia, y además de acuerdo a las necesidades de seguridad y defensa existentes. Sin embargo este proceso ha de ser paralelo a la consolidación de la conducción civil, de lo contrario podría incluso llegar un retroceso, respecto a los logros ya conseguidos.



FLACSO Secretaría General
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica
flacosg@flacso.org

www.flacso.org