

# documentos

## CIDOB

### América Latina

# 36

## LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN SOCIEDADES EN TRANSFORMACIÓN: América Latina

**Rafael Martínez (Coord.)** Universidad de Barcelona

**Maria Celina D'Araujo** Pontificia Universidad Católica Rio

**Juan Rial** Analista político y consultor en PEITHO, sociedad de análisis político de Montevideo

**Leticia Salomón** Directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) e investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

### 1. Introducción

**Rafael Martínez**, *Universidad de Barcelona*

La transformación de los regímenes latinoamericanos en democracias liberales, a partir de la década de los ochenta, ha sido un proceso que ha ocupado una buena parte de los esfuerzos de los estudios sobre la región<sup>1</sup>. Así, sus analistas a menudo han tomado los procesos previamente vividos en el sur de Europa (Grecia, Portugal y España) como puntos de referencia para desarrollar el análisis comparativo. Estos estudios sobre transiciones en América Latina han servido, a su vez, como puntos de referencia para la interpretación del final de la tercera ola de democratización (Huntington, 1991) que alcanzó a Europa Central y Oriental y el antiguo espacio soviético. A pesar de que

otros países hicieron transiciones a la democracia en los mismos años que América Latina y Europa Oriental (sería, sin ánimo de exhaustividad, el caso de Corea, Taiwán, Filipinas o Sudáfrica), el alcance regional de los procesos acontecidos en estas dos específicas áreas geográficas les convirtieron en símbolos de la promesa de un mundo más democrático. Los escenarios de transformación política presentados fueron identificados con el concepto de dinámica transformadora desde el autoritarismo hasta la democracia de los sistemas políticos; es decir, con el concepto teórico de transiciones democráticas. Sin embargo, con el tiempo, estos procesos de transformación han demostrado no ser ni lineales, ni irreversibles, ni unidireccionales y se pueden incluir entre ellos otros escenarios de dinámica de transformación tales como la (re)unificación, la secesión, los procesos de paz, las guerras civiles, la reconciliación o, en el peor de los casos, el retorno a formas autocráticas –incluso

más severas que aquellas de las que arrancó en sus inicios la dinámica liberalizadora–.

#### Sumario

1. <b>Introducción</b> ..... 1	Rafael Martínez
2. <b>Matices de las visiones sobre militares y sociedad en América del Sur</b> ..... 8	Maria Celina D'Araujo
3. <b>Defensa Nacional y democracia en América Latina. Los intentos de cambio de régimen y la defensa nacional</b> ..... 21	Juan Rial
4. <b>El golpismo como factor de descomposición de las relaciones civiles militares</b> ..... 32	Leticia Salomón

1. Como botón de muestra, véase Valenzuela (1990); Alcántara (1992); Diamond et al. (1995, 1997a, 1997b, 1999), Pridham (1995); Shaim y Linz (1995); Waisman y Rein (2005).

Cuando esa dinámica en pos de la democracia ha triunfado, se ha establecido un punto de no retorno. Una improbabilidad de vuelta a la realidad no democrática, prácticamente imposible o, al menos, no previsible. Ese Rubicón es la denominada consolidación democrática. En definición de Morlino: «proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis (...) proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o en todo, por la sociedad civil. Tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia» (1986 :13).

Una condición crucial para el éxito de las transiciones a la democracia es la transformación del papel de los militares. En ciencia política existen dos paradigmas teóricos detrás del estudio de la dimensión militar de las transiciones: el estudio de la consolidación democrática<sup>2</sup> y el de las reformas estructurales del entramado de seguridad, conocida como Security Sector Reform (SSR)<sup>3</sup>. Las diversas aproximaciones conceptuales a la idea de consolidación democrática han señalado que el período de transición termina cuando la aparente irreversibilidad –salvo, obviamente, una severa crisis sistémica que nunca puede descartarse del todo (Morlino, 2010)– de una serie de ámbitos que apuntalan la democracia se ha alcanzado. Así pues, se habla de un sistema de partidos estable, de instituciones consolidadas, de una reforma económica encaminada a la aceptación de la economía liberal de mercado, de un sistema electoral que funciona representando al sustrato social al tiempo que nos facilita la articulación de gobiernos, y de unas fuerzas armadas reconvertidas en administración militar y alejadas, por tanto, del poder político cuando fuere necesario. En la literatura politológica podemos encontrar indicadores específicos (variables operativizadas) que nos permiten medir con rigor científico el grado de transformación democrática en cada uno de estos ámbitos. Se ha escrito bastante sobre las transformaciones necesarias en la administración militar para poder considerarla consolidada<sup>4</sup>, pero todavía no existe una certeza empírica de qué elementos nos permiten hablar de consolidación como administración militar de unas fuerzas armadas. Máxime si han estado en la cúspide del poder del sistema político no democrático previo a las reformas prodemocráticas.

Desde los postulados teórico-conceptuales de la SSR y en particular de las reformas necesarias para democratizar los principales actores de seguridad (las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y el poder judicial), es fun-

damental tener en cuenta la red de interacciones e interconexiones –a veces hasta blindajes– que dificultan seriamente cualquier intento reformador. Salvar estas trabas nos permite entrar, con alguna garantía de éxito, en el supuesto círculo virtuoso que provoca una interrelación fructífera entre la gestión de conflictos, la seguridad, el desarrollo y las prácticas de buen gobierno.

El paso del tiempo ha demostrado que, en el análisis de las regiones de América latina y Europa Oriental, prácticamente todos los indicadores que ratifican la consolidación democrática se han asentado; existe, no obstante, la duda de si las fuerzas armadas, que otrora gobernarán ilegítimamente muchos de esos países –sobre todo en el continente americano–, han transitado satisfactoriamente hasta la democracia.

Por su parte, España abordó en la década de los setenta su particular transición a la democracia, y los recelos que generaron las fuerzas armadas, salvando las distancias, son parangonables a los que generaron las de América del Sur. Para facilitar esa comparación Narcís Serra (2002, 2008), desde el análisis del caso español, ha articulado una teoría sobre cómo debe pautarse la transición a la democracia de las fuerzas armadas que, partiendo de la postulada por Stepan (1988), arranca con la modificación legislativa y su retirada de todas las administraciones; continúa con la dirección gubernamental de la política de defensa, la mejora técnica del profesional

militar y la concreción taxativa de sus misiones; y culmina con la implicación societal en la defensa y la asunción, tras decisión expresa del poder ejecutivo, de nuevas misiones –operaciones de paz y ayuda en catástrofes y calamidades principalmente– por parte de los efectivos militares.

**Existe, no obstante, la duda de si las fuerzas armadas, que otrora gobernarán ilegítimamente muchos de esos países –sobre todo en el continente americano–, han transitado satisfactoriamente hasta la democracia.**

En esta tesitura, el empeño de CIDOB desde principios de 2008 ha sido responder a la pregunta: ¿Cuándo podemos afirmar que unas fuerzas armadas, que han sido poder militar en el marco del pluralismo limitado de un régimen autoritario (Linz, 2009), se consolidan democráticamente transformándose en administración militar? Desde esa pregunta nació el proyecto de investigación (dirigido por Rafael Martínez y financiado por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa del Ministerio de Defensa de España): *La consolidación democrática de las Fuerzas Armadas del Sur de América Latina*<sup>5</sup>. Esta investigación era, al mismo tiempo, el resultado de tres investigaciones empíricas –todas ellas con proyección comparada europea y premios de investigación–, llevadas a cabo a principios del siglo XXI en España que ahondaron en (i) la proyección democrática de las fuerzas armadas a través del nuevo marco constitucional y posterior desarrollo legal<sup>6</sup>; (ii) el talante democrático y la consiguiente asunción de la supremacía civil de la futura oficialidad y

2. Véase, por ejemplo, Stepan (1988); Linz y Stepan (1994, 1996); Mares (1998); Diamint (1998); Pion-Berlin (2001, 2003); Garreta (2001); Rial (2001); Serra (2002 y 2008); Feaver (2003); Martínez (2006); Pérez y Córdova Macías, (2006); Agüero y Fuentes (2009).  
3. McCartney, Fischer y Wils (2004) y Hendrickson (2009).  
4. Véase nota 2.

5. Una mayor explicación del proyecto, sus bases de datos y sus rendimientos puede hallarse en: <http://www.cidob.org/alt/militares-latinoamerica/welcome.html>  
6. Proyecto realizado por Lorenzo Cotino (2002).

suboficialidad<sup>7</sup>; y (iii) por último, la transformación de las policías políticas y/o las agencias independientes de seguridad, militares o militarizadas, en servicios de inteligencia al servicio del decisor político y no volcados en el control y represión interior<sup>8</sup>. La ambición del proyecto «La consolidación democrática de las Fuerzas Armadas del Sur de América Latina» ha sido volcar este *know how* y la consiguiente metodología científica de esos tres proyectos a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con el fin de comprobar científicamente si la consolidación democrática de esas fuerzas armadas está culminada y qué tipos de retos futuros quedan pendientes en el marco legislativo, en la socialización de sus componentes y en la estructuración de sus servicios de inteligencia.

Desde un inicio, CIDOB programó culminar el proyecto de investigación con la celebración de un seminario internacional que hiciese balance de lo alcanzado y proyectase a muchos más países de la región y no solo a los cuatro referidos la metodología utilizada para seguir avanzando. A tal empeño se sumó la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), la red de académicos de seguridad y defensa más importante que existe en América Latina, aportando no solo su extensa red de especialistas, sino también una mayor concreción de otros problemas y escenarios transformadores.

Así pues, bajo todas estas ideas, y organizado conjuntamente por CIDOB y RESDAL, nació el seminario internacional *Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina y Europa*, celebrado el 15 y 16 de julio de 2010 en Barcelona y dirigido por Rafael Martínez y Marcela Donadio. Este seminario tuvo por objeto analizar y comparar, en América Latina y Europa, el impacto que algunos procesos de transformación social y política de los últimos treinta años han tenido sobre las relaciones entre civiles y militares. Como ya hemos advertido, desde principios de los ochenta son muchos los países en los que se han desarrollado dinámicas de cambio profundo que han transformado la realidad política preexistente de forma radical. De ahí, que el Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine colaborase en el seminario y se insistiese en intentar desentrañar si existía la posibilidad democrática de controlar a las fuerzas armadas o si era una quimera. Tradicionalmente hemos identificado esos escenarios de transformación política con las transiciones a la democracia. Sin embargo, la Konrad Adenauer Stiftung, al sumarse al proyecto, nos hizo ver lo enriquecedor que sería contrastar las transformaciones latinoamericanas con aquellas producidas en Europa. Transformaciones políticas que no engloban solamente las transiciones democráticas del Sur y del Este del continente. Europa presentaba en estas últimas décadas otros procesos (unificaciones como la alemana, descomposiciones, secesiones como la de la antigua Yugoslavia) que también eran relevantes e impactaban sobre las relaciones civi-

**La ambición del proyecto «La consolidación democrática de las Fuerzas Armadas del Sur de América Latina» ha sido (...) comprobar científicamente si la consolidación democrática de esas fuerzas armadas está culminada**

les-militares. Finalmente, la Open Society Foundation, cuando le fue presentado el proyecto, nos invitó a superar el tradicional esquema geográfico (Zona Andina, Centroamérica y Cono Sur) y ahondar en problemáticas más concretas, más regionales y que, las más de las veces, sobrepasan esas fronteras subregionales. En suma, el Seminario Internacional de Barcelona incluyó temas que se han demostrado cruciales en el ámbito de la seguridad, tales como el terrorismo, la propagación de la violencia criminal, la participación en procesos de paz y reconciliación, la lucha contra el narcotráfico, y la participación política y la amenaza de golpes de Estado, dado que inciden, las más de las veces entorpeciendo y ralentizando, en todas estas diversas dinámicas transformadoras de los sistemas políticos.

Así las cosas, el seminario se desarrolló como sigue:

## 1ª Sesión. Transformaciones europeas

La primera sesión la inauguró el presidente de CIDOB y exministro de Defensa de España, Narcís Serra, quien destacó en su intervención la importancia de distinguir en todo proceso de democratización entre la etapa de transición y la de consolidación, con el fin de llegar a establecer modelos, analizando las prerrogativas de las fuerzas armadas frente al nivel de conflictividad, destacando el papel crucial de la legislación en materia de defensa y asumiendo que la reforma de las fuerzas armadas

debe ser vista no como un plan sino como un proceso gradual y largo que permitirá evitar el incremento de dicha conflictividad.

El segundo ponente fue Volker Ruhe, exministro de Defensa de Alemania, que tuvo que llevar a término la unificación de los ejércitos de las antiguas Re-

pública Federal Alemana y República Democrática Alemana tras su reunificación una vez se produjo la caída del muro de Berlín. Ruhe analizó el éxito de las relaciones civiles y militares en su país tanto en el momento de la reunificación alemana como en la actualidad, señalando el control parlamentario de las fuerzas armadas como la clave de dicho éxito. Después de las tensiones de la Guerra Fría todo indicaba que la creación de un ejército unificado sería difícil pero en un solo día se cambiaron banderas y uniformes y se crearon unas nuevas fuerzas armadas tomando como modelo a las de la Alemania Occidental, no se incorporó a ningún alto cargo de las fuerzas armadas de la Alemania del Este y se dio plena libertad a los soldados que quisieran incorporarse. Se confió en las personas y se compartieron misiones.

En el posterior debate se cuestionó si el modelo presentado por Narcís Serra se podría aplicar a América Latina, poniendo como ejemplo a El Salvador. Se llegó a la conclusión de que quizá en Centroamérica era donde más difícil se hacía su aplicación pero que el modelo permitía regresiones. En cuanto a la ponencia de Volker Ruhe, los participantes en el seminario se sorprendieron de que no hubieran problemas en el ámbito de lo cotidiano al unificar los ejércitos, puesto que en algunas misiones conjuntas entre países latinoameri-

7. Proyecto realizado por Rafael Martínez (2007).

8. Proyecto realizado por Antonio Díaz (2005).

canos (Chile, Argentina) se habían detectado problemas de este tipo. El exministro alemán señaló que en Alemania el cambio no se produjo únicamente en los soldados y sus familias sino que acabó por abarcar al conjunto de la sociedad.

## 2ª Sesión. Dos visiones de la misma realidad. Relaciones civiles-militares en América Latina

En la segunda sesión, saltando de Europa a Latinoamérica, María Celina D'Araujo, profesora de estudios de grado y posgrado en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, destacó la existencia de varios patrones de relación entre las fuerzas armadas y las sociedades de los países de América del Sur. Destacó en su intervención cinco aspectos comunes: el alto prestigio y respeto en general por parte de la sociedad de las fuerzas armadas en la región; el incremento de la cooperación regional con la creación de instituciones, con independencia de si son eficientes o no, que pretenden buscar nuevos espacios de debate en las relaciones de defensa; el desarrollo de nuevas misiones más de tipo social (salud, educación) llegando a vincular en el progreso científico y tecnológico a las fuerzas armadas; la existencia de cierto corporativismo de las fuerzas armadas con el fin de mantener algunos de sus privilegios; y, por último, la incorporación de la mujer.

La segunda intervención la llevó a cabo Juan Rial, consultor de organismos internacionales, con vasta experiencia en temas de seguridad, defensa y, en general, sobre la situación política de América Latina. Señaló la creciente diversidad entre los países de América Latina, que hace cada vez más difícil hablar de esta región como conjunto. Destacó la implantación del capitalismo de mercado en la gran mayoría de estados, la inexistencia de familias políticas en la región y el incremento del personalismo en la figura de un líder y la protesta como actitud normal de la sociedad; todo ello condiciona fuertemente a las fuerzas armadas que han llegado al convencimiento de que deben sobrevivir corporativamente en el tiempo, con independencia del poder político que las hubiera constituido. Así pues, según Juan Rial, a pesar de ensayar nuevas formas constitucionales, no se han superado todas las herencias del pasado y la transición en el campo de la defensa nacional dista de estar consolidada.

En el debate posterior se señaló que existe cierta distorsión en la concepción de las funciones de las fuerzas armadas, sobre todo en el ámbito interior, por el desarrollo de actuaciones en materia de salud, educación y policial. Se remarcó que las fuerzas armadas tendrían que prepararse para trabajar conjuntamente con otros ejércitos y que, además, deberían estar dirigidas por un aparato mixto que incorporara también al poder político. Aunque se destacó el hecho de que en la mayoría de ocasiones nadie se plantea que las fuerzas armadas no intervengan en política interior si ello va a contribuir a una mayor seguridad. Respecto a la incorporación de la mujer, se le señaló a D'Araujo que ha sido utilizado como justificación de una mayor democratización de las fuerzas armadas, aun-

que en la realidad se reproducen las mismas desigualdades que en la sociedad civil.

## 2ª Sesión (2ª parte). Visión desde Estados Unidos

La visión, respecto a la materia que nos ocupaba, que desde el Norte se tiene de lo que ocurre en el Sur fue el hilo conductor de la segunda parte de la segunda sesión que abrió David Piñón-Berlín, profesor de Ciencias Políticas y consejero en la Universidad de California en Riverside. En su presentación destacó, mediante una pléyade de indicadores, que ha habido un considerable progreso en la normalización y mejora de las relaciones entre gobiernos y fuerzas armadas en Latinoamérica, sobre todo comparándolo con su propio pasado y con otras regiones con democracias en desarrollo. Los ejércitos han reducido su autonomía y prerrogativas, se ha perdido el control militar sobre los cuerpos policiales, las misiones desempeñadas son a petición y al servicio de las autoridades civiles que han iniciado procesos de reforma en la mayoría de ministerios de Defensa. Pero todavía queda mucho por hacer sobre todo si se tiene en cuenta que Europa y Estados Unidos han fijado estándares muy altos que nos muestran que el trabajo de establecer un control civil democrático no está terminado y el golpe de Estado en Honduras así nos lo recuerda.

**Ha habido un considerable progreso en la normalización y mejora de las relaciones entre gobiernos y fuerzas armadas en Latinoamérica, sobre todo comparándolo con su propio pasado y con otras regiones con democracias en desarrollo.**

En la segunda parte de esta sesión, David Mares, profesor de Ciencias Políticas y director del Centro para Estudios Ibéricos y Latinoamericanos en la Universidad de California, señaló la existencia de dos tipos de relaciones en Latinoamérica que pueden llevar a lo que llamó «golpes de Estado moderadores» para

el mantenimiento de la democracia. La primera relación se da entre sociedad y Gobierno; en esta se constata la voluntad de grupos importantes de la sociedad de promover una intervención militar para interrumpir un Gobierno constitucional y ello es así porque muchos latinoamericanos no sienten apego a las previsiones constitucionales de cambio de Gobierno y ven justificada la intervención de las fuerzas armadas si es a instancias de la sociedad civil. La segunda relación se da entre Gobierno y militares; estos últimos se sienten garantes de la democracia y justifican un acto antidemocrático como es un golpe de Estado por el mantenimiento de dicho sistema democrático. Esto es altamente peligroso ya que podría convertirse en la puerta de apertura a nuevos gobiernos totalitarios.

En el posterior debate se discutió sobre la sustitución del término de seguridad por el de seguridad humana en las agendas de Defensa y cómo ello acabaría otorgando una tarea más a los militares. También se señaló si el posible surgimiento de golpes de Estado estaba relacionado con el hecho de que en Latinoamérica había un sistema presidencialista con presidentes inflados sin mayorías en sus gobiernos; se concluyó que aunque el presidencialismo tiene problemas en la región aún es un sistema válido. También se dijo que el golpe en Honduras debía entenderse como una advertencia y un aviso para aquellos li-

derazgos personalistas que pretendan desmarcarse demasiado de los estándares internacionales.

### 3ª Sesión. Nuevos escenarios de las relaciones civiles-militares en América Latina

Esta tercera sesión fue abierta por la profesora de la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, Rut Diamint, quien reafirmó que pasados varios años desde las transiciones, la institucionalización del control civil sobre las fuerzas armadas sigue siendo incompleto, o parcial, y ello es así por el nuevo talante de las relaciones civiles-militares que responden a varios aspectos: en primer lugar, la tensión entre gobernabilidad y democracia, que dejó espacios sin generar la fase de consolidación y ello llevó a nuevas formas de poder militar sobre todo en gobiernos populistas sin estructura partidaria o con partidos débiles donde las fuerzas armadas se incorporaron al poder político como garantes del Estado y canalizando los intereses de la sociedad; en segundo lugar, el retorno de los golpes de Estado como mecanismo para cambiar el poder político; el caso hondureño se ha caracterizado por los bajos costes que ha tenido, incluso a escala internacional; y el tercer aspecto es el incremento generalizado en la compra de armamento, que más que responder a una carrera armamentística muestra la incapacidad de las nuevas estructuras supranacionales de generar confianza entre los estados.

Leticia Salomón, actual directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), realizó la segunda ponencia donde expuso la secuencia de acontecimientos que desencadenaron en el pasado el golpe de Estado en Honduras. La debilidad del sistema de partidos hondureño para resolver sus conflictos por la vía pacífica ha otorgado un papel arbitral a las fuerzas armadas, que han acabado optando por la defensa de intereses particulares en lugar de los intereses generales de la sociedad. Se han asumido como propias actividades que van más allá de las naturales para una institución militar como la defensa del orden político o de los intereses particulares en tiempos de crisis. Todo ello evidencia la debilidad civil para asumir la responsabilidad de la conducción de la defensa y el control sobre las fuerzas armadas.

Durante el debate posterior se habló de nuevo del armamentismo como fenómeno preocupante, por su elevado coste y porque con él se están destruyendo las escasas iniciativas de construcción de confianza a escala regional. La opinión generalizada fue que no existe una carrera armamentística ni un peligro real, sino más bien un interés por parte de los estados de hacerse más visibles internacionalmente como países poderosos. En cuanto al golpe de Estado de Honduras se coincidió en calificarlo como un golpe de Estado cívico-militar de las clases oligárquicas y se debatió sobre la utilidad o no de los libros Blancos de Defensa en países como Honduras.

**La debilidad del sistema de partidos hondureño para resolver sus conflictos por la vía pacífica ha otorgado un papel arbitral a las fuerzas armadas, que han acabado optando por la defensa de intereses particulares en lugar de los intereses generales de la sociedad**

### 4ª Sesión. Nuevas actividades y actores que impactan en las relaciones civiles-militares

La última sesión del seminario la conformaron tres ponentes. El primero en exponer fue Alejo Vargas Velásquez, profesor e investigador de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, quien señaló que las fuerzas armadas colombianas son producto de la historia del país y ello ha incidido, sin duda, en las relaciones cívico-militares y les ha dado fortaleza a nivel interior. Las fuerzas armadas y la policía están orientadas a la seguridad interior, no existen muchas diferencias en sus funciones y trabajan de forma coordinada. Los militares se encargaron primero de la lucha contra las guerrillas liberales, luego contra el bandolerismo, posteriormente contra las guerrillas marxistas y más recientemente contra el narcotráfico y el terrorismo. Esta persistencia en los problemas de seguridad interior ha hecho que la sociedad ni se plantee que el poder civil deba estar por encima del militar, pero al mismo tiempo se han abandonado en cierto modo los temas de seguridad exterior.

El profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Raúl Benítez Manaut expuso el caso mexicano, caracterizado en los últimos tiempos por la emergencia de actividades del crimen organizado, principalmente el narcotráfico, consecuencia, en parte, de la situación económica y de la ubicación geopolítica del país, dado que con el

endurecimiento del control en Colombia las narcooligarquías se han trasladado. La estrategia del Gobierno Federal ha pasado de la guerra al narcotráfico a introducir el concepto de seguridad pública debido a la creciente preocupación de la ciudadanía en este sentido. No se pone en duda el uso instrumental por parte de los poderes políticos de las fuerzas armadas para la lucha contra el narcotráfico que

coincide con el tráfico de armas, dado que los cuerpos policiales se caracterizan por altos niveles de corrupción. Actualmente el principal problema, más que el número de muertos, es el dinero que lleva a la corrupción y que debilita al Estado por dentro. El narcotráfico está intentando aprovechar esta debilidad para entrar en los poderes políticos y al tratarse de un Estado muy descentralizado han empezado por los gobiernos locales. El Estado mexicano tiene grandes desafíos para hacer frente a estos fenómenos y de ello dependerá la gobernabilidad del país.

Jean Joana, profesor del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse, fue el encargado de realizar la última ponencia. Este señaló que las relaciones entre el poder político y los militares han sido poco estudiadas en el marco de las democracias occidentales donde no existen golpes de Estado y la sumisión de las fuerzas armadas al poder civil no se cuestiona. Sin embargo, la desaparición de la amenaza de golpe de Estado no significa que el control político de los militares esté plenamente completado o que la democracia asegure perfectamente ese control; existen problemas entre las autoridades políticas y los jefes militares en la elaboración y puesta en práctica de la política de defensa. La parlamentarización de

la política de defensa tiende a convertir a las fuerzas armadas en grupos de presión. La inexistencia de un modelo único de relaciones cívico-militares se convierte en un desafío y muestra la importancia de distinguir entre el control político de los militares y el control de las políticas de defensa.

En el debate posterior a las ponencias se comentó que existían similitudes entre los casos colombiano y mexicano, como, por ejemplo, que el narcotráfico atacaba a los poderes políticos locales en primera instancia, y diferencias, ya que la guerra en Colombia era rural y en México urbana y se señaló que puede existir narcotráfico sin que ello afecte a la democracia como en el caso de Estados Unidos y Europa. También se planteó qué sucedería con las fuerzas armadas en un país tan militarizado como Colombia en una fase de posconflicto.

Rafael Martínez, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona e investigador asociado del CIDOB para el área de Seguridad y América Latina, llevó a cabo el cierre del seminario y emplazó a todos los participantes a abrir nuevas discusiones en el futuro, al tiempo que les animó a trabajar de forma conjunta en la investigación de la materia. Las conclusiones, por todos aceptadas, fueron las siguientes:

- (i) Hay que ahondar en la construcción de sólidos ministerios de Defensa con civiles al frente que ostenten la capacidad de generar y llevar a término la subsiguiente política militar.
- (ii) Hay que tener presente que en todo proceso de democratización de las fuerzas armadas el necesario descenso de los privilegios militares implicará, esencialmente al principio, un incremento de la conflictividad por parte de estos.
- (iii) En no pocos casos, dado el ingente coste económico que representa para sus exiguas economías y habida cuenta de la ausencia material de amenazas bélicas, habría que sopesar la necesidad de la existencia de las fuerzas armadas. O en todo caso, de seguir manteniendo, como su función esencial, la tradición prusiana vinculada a la idea de defensa de la integridad territorial y de la identidad colectiva.
- (iv) Se debería prestar, desde el plano regional, una especial atención a los países con débil confianza ciudadana en las instituciones que asientan la democracia y sus procesos. No en vano esos escenarios son los que presentan una mayor vulnerabilidad para la política de seguridad.
- (v) Se hace imprescindible trazar con nitidez la línea que separa el correcto uso de la administración militar por parte del Gobierno de la utilización interesada y torcida de los recursos militares, humanos y materiales.
- (vi) No hay que olvidar que los servicios de Inteligencia son un tema que está a la espera de ser abordado algún día. Cada vez con mayor intensidad crece esta necesidad, al tiempo que se complejiza cómo tratarlos, y

**Hay que tener presente que en todo proceso de democratización de las fuerzas armadas el necesario descenso de los privilegios militares implicará, esencialmente al principio, un incremento de la conflictividad por parte de estos.**

sería recomendable hacerlo antes de que se convierta en una urgencia inexcusable o, a lo peor, en una ocasión perdida.

- (vii) Salvo para hechos aislados (y con carácter general para la atipicidad colombiana) no parece oportuno la actuación estructural de las fuerzas armadas en ámbitos de seguridad interior.
- (viii) La seguridad nacional y las fuerzas armadas confluyen y se solapan con la seguridad pública en casos de conflicto armado interno o de crimen organizado que propugne el control territorial.

En aras de facilitar la consolidación democrática de las fuerzas armadas, de mejorar, gracias a ello, las relaciones civiles-militares y con el objetivo resuelto de optimizar los recursos de que se dispone bajo el impulso de los ocho puntos recién mentados se propuso: (i) optimizar e impulsar las sinergias e instancias regionales; (ii) mejorar en cada Estado el esencial e imprescindible control parlamentario de la política de seguridad y defensa; (iii) rebajar el incremento del gasto armamentístico; y (iv) potenciar, entre países, las actividades multilaterales e interoperables.

No podemos cerrar esta introducción sin agradecer la aportación económica de CIDOB, RESDAL, la Open Society Foundation, la Konrad Adenauer Stiftung y el Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine, sin cuya colaboración hubiera sido irrealizable el seminario y todos sus enriquecedores debates que permitieron mejorar las propuestas iniciales hasta la forma que hoy presentan. Igualmente queremos agradecer la colaboración prestada al personal de CIDOB como anfitriones del evento, pero muy especialmente a Anna Ayuso quien, como investigadora principal de América Latina, hizo todo lo posible para facilitarnos espacios, medios y comodidad en los que dialogar para que el éxito nos acompañase. La responsabilidad de lo publicado sigue siendo de los autores; el diálogo entre colegas es el único modo de construir una comunidad científica que mejore los resultados de la ciencia y ahí Anna tuvo mucha culpa.

## Referencias bibliográficas

- Agüero, F. y Fuentes, C. (eds.). *Influencias y resistencias. Militares y poder en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2009.
- Alcántara, M. «Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 11 (1992). Madrid: CEC, p. 9-42.
- Cotino, L. *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*. Madrid: INAP-CEPC, Premio Ejército 2000 y Defensa 2000, 2002.

- Diamint, Rut. «La cuestión civico-militar en las nuevas democracias de América latina». *Working Papers UTTDT*, 47 (1998) Argentina: Universidad Torcuato di Tella.
- Diamond L. y Plattner M. F. (eds.). *Civil Military Relations in Democracy*. The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Diamond, L. et al. (eds.) *Politics in developing countries. Comparing experiences with democracy*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997a.
- *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997b.
- *Democracy in developing countries. Latin America*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Díaz Fernandez, A.M. *Los Servicios de Inteligencia españoles. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- Feaver, P.D. *Armed Servants. Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Harvard University Press, 2003.
- Garreta, Jaime. «Fuerzas armadas y transición democrática». *IDEELE*. Revista del Instituto de la Defensa Legal, n.º 143 (diciembre de 2011).
- Hendrickson, D. «Key Challenges Facing Security Sector Reform: A Case for Reframing the Donor Policy Debate». *Working Paper GFN.SSR* (2009). University of Birmingham
- Huntington, S.P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.
- Linz, J.J. *Obras escogidas. Vol. 3. Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Edición de J. R. Montero y T.J. Miley. Madrid: CEPC, 2009.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred. «Relaciones civiles militares en recientes transiciones democráticas del Cono Sur de América Latina». *Síntesis: revista documental de ciencias sociales*, n.º 11 (1994), p. 77-85.
- *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Mares, D. R. *Civil Military Relations. Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*. Westview Press, 1998.
- Martínez, R. «La consolidación social de la democracia como parte del proceso de democratización de las FAS», en: Martínez y Tulchin (coords.). *La Seguridad desde las dos orillas*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.
- Los mandos de las fuerzas armadas españolas del siglo XXI, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007 [Premio nacional de investigación en Paz, Seguridad y Defensa del año 2005, Premio al mejor libro de ciencia política de la AECPA (Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración)].
- McCartney, C.; Fischer, M.; Wils, O. (ed.). *Security Sector Reform. Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004.
- Morlino, L. «Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 35 (1986), p. 7-61.
- *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS, 2010.
- Pérez, Orlando J. y Cordova Macías, Ricardo. «La Transformación de las Relaciones Civiles - Militares en Centroamérica», en: Olmeda, J.A. (ed.). *Las relaciones civiles militares en el mundo Iberoamericano*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006.
- Pion-Berlin (ed.). *Civil Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina Press, 2001.
- «A New Civil-Military Pragmatism in Latin America». Ponencia presentada en el panel Civil-Military Relations: Lessons Learned en el congreso de REDES, 28 a 30 de octubre de 2003 en Santiago de Chile.
- Pridham, G. *Transitions to Democracy. Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*. Dartmouth Publishing Company Limited, 1995.
- Rial, J. «Fuerzas armadas y transición democrática». *IDEELE*. Revista del Instituto de la Defensa Legal, n.º 143 (diciembre de 2001).
- Serra, N. «El control de las fuerzas armadas en la transición democrática». *Nuevos temas de seguridad en América Latina*. Barcelona: CIDOB, 2002.
- *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Random House Mondadori, 2008.
- Shain, Y. y Linz, J.J. *Between States. Interim governments and democratic transitions*. Cambridge University Press, 1995.
- Stepan. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press, 1988.
- Valenzuela, S. «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions». *Working Papers*, n.º 150 (1990). Helen Kellogg Institute, Notre Dame University.
- Waisman C.H. y Rein, R. *Spanish and Latin America Transitions to Democracy*. Brighton: Portland, Sussex Academic Press, 2005.

## 2. Matices en las visiones sobre militares y sociedad en América del Sur

**Maria Celina D'Araujo**, Pontificia Universidad Católica Rio

Una de las maneras clásicas de afrontar el tema militar es analizar las relaciones entre civiles y militares. En América del Sur, a principios del siglo XXI, los cambios en este campo han sido grandes: se observa una mayor subordinación de las fuerzas armadas (FAS) al poder civil pero en un contexto de debilidad política de la institución (Pion-Berlín, 2008). Por ello, analizar su actual papel social y político ha adquirido mayor interés. En la región se ha dado una cierta convergencia en la percepción de que los militares no deben volver a ocupar el poder y de que, en general, no existen por parte de la institución militar proyectos para ejercer directamente las funciones de gobierno<sup>9</sup>. Sin embargo, en muchos casos, los militares siguen siendo actores políticos y sociales relevantes. Las FAS han sido utilizadas para arbitrar disputas políticas, como en el caso de Ecuador; para reprimir protestas, como en Venezuela; para garantizar la seguridad pública en circunstancias excepcionales, como por ejemplo en Brasil; para luchar regularmente contra el narcotráfico, como en Colombia; también distribuyen alimentos y suministros y cuidan la salud de la población más pobre, y, por supuesto, tienen distintas misiones humanitarias, como en Haití.

Teniendo todo esto en cuenta, este documento propone hacer un balance de las relaciones cívico-militares en América del Sur, con énfasis en Brasil. Como punto de partida, en este ensayo se considera que, si bien los militares dejaron el ejercicio directo del poder, permanecieron como actores políticos relevantes, readaptándose a los tiempos de la democracia para cumplir su misión de defensa y hacer valer sus intereses corporativos. En la mayoría de los países son una de las instituciones más respetadas por la sociedad en general y su papel como instrumento al servicio del desarrollo social y económico tiende a ser cada vez más valorado en la mayor parte de la región.

Si bien la amenaza de los golpes de Estado de los militares parece remota en el cambio del siglo XX al siglo XXI, hay amplia evidencia de que en muchos países de América Latina son ellos los que marcaron el rumbo de las crisis políticas (Pion-Berlín y Trinkunas, 2008). Del mismo modo, su acción está presente en una amplia gama de actividades sociales que nos recuerdan el contenido de los mensajes del siglo XIX, cuando se propuso una «nación en armas» o un «soldado ciudadano». Un ejemplo claro de esto fue el de Venezuela. Las fuerzas armadas fueron el principal brazo institucional del Gobierno de Chávez y su acción se extiende por varios sectores, especialmente en las misiones sociales (Ayerbe, 2008; Cepal, 2010).

En el ámbito político, la mayoría de los países de América del Sur experimentaron procesos de transición democrática

diferenciados, pero tuvieron en común el desmantelamiento de los sistemas de partidos tradicionales. Todos se convirtieron en democracias, aunque siguen teniendo serias carencias en lo referente a los derechos humanos, la pobreza, la transparencia y la violencia. Se convirtieron en democracias formales, pero aún presentan grandes déficits en cuanto al Estado de derecho democrático y el control civil democrático sobre las FAS y la policía<sup>10</sup>. De todos modos, con la excepción de Argentina y Paraguay, las fuerzas armadas siguen siendo bien valoradas por la población de sus países, como se muestra en la siguiente tabla. Brasil y Chile tienen los ejércitos con mejores índices de confianza.

La confianza en las fuerzas armadas de América del Sur (%)							
País	Ninguna	2	3	4	5	6	Mucha
Argentina	23,99	14,60	19,65	18,21	12,79	6,36	4,41
Bolivia	7,15	6,97	12,35	23,95	24,44	16,31	8,84
Brasil	5,27	4,85	7,69	15,04	18,50	21,14	27,51
Chile	6,85	4,63	5,64	16,91	24,50	22,08	19,40
Colombia	6,12	5,92	9,25	14,90	18,91	20,41	24,49
Ecuador	8,06	7,72	13,78	18,90	21,94	18,18	11,41
Guyana	6,75	5,12	8,78	17,20	24,48	19,52	18,14
Paraguay	19,39	13,49	23,68	11,08	16,09	7,33	8,94
Perú	8,16	10,86	15,37	22,52	20,43	14,16	8,50
Uruguay	15,88	7,38	9,12	18,59	18,11	12,67	18,25
Venezuela	12,20	9,08	11,70	19,36	17,30	14,89	15,46

**Fuente:** datos de 2008 del Banco LAPOP<sup>11</sup>. Elaboración propia.

Estos datos requieren, al menos, una observación: fuerzas armadas igual de violentas durante su ejercicio directo del poder, como las de Chile y Argentina, reciben valoraciones muy diferentes en el momento de la democratización. Este es un dato con varias explicaciones históricas y políticas que exceden el alcance de este trabajo.

En el caso de Brasil, donde el nivel de violencia de la dictadura no fue tan exorbitante, los militares se preocuparon de preservar su imagen durante la transición: al contrario de lo que ocurrió en Argentina, la institución estableció las condiciones para salir del poder preservándose de futuras exigencias de responsabilidad por los excesos del pasado. La estrategia fue exigir la imposibilidad de ser sometidos a juicio como requisito para la viabilidad de la transición. Esto ha creado un pacto de silencio sobre el pasado. No es casualidad que Brasil crease el Ministerio de Defensa en 1999 y ningún militar fuese declarado culpable de delitos contra los derechos humanos durante la dictadura militar.

### La cooperación regional, la creación de consensos y la persistencia de la desconfianza

En relación con la cooperación regional, los cambios han sido lentos aunque importantes desde el punto de vista económico. No es por casualidad que la región fue una de

9. Un ejemplo fue el golpe de Estado en Honduras en junio de 2009.

10. Un excelente análisis de los cambios ocurridos en América Latina en términos macropolíticos y sociales se encuentra en Garretón (2007).

11. <http://www.vanderbilt.edu/lapop>, acceso en octubre de 2010.



las últimas en crear un foro permanente sobre seguridad y defensa, que solo se produjo en 2008 con la creación del Consejo de Defensa de América del Sur (CDS) en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) nacida ese mismo año<sup>12</sup>.

A pesar de ser una institución emergente, el CDS se ha prestado a múltiples interpretaciones. Por un lado, están los que lo ven como una iniciativa de Brasil para consolidar su liderazgo regional y mundial imponiéndose como un poder asimétrico en el ámbito de América del Sur. Eso se daría como parte de la estrategia de Brasil para ganar un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y transformarse en un fuerte líder internacional, convirtiéndose en la potencia media a escala global que represente los intereses de la región (Vera, 2009). Junto a esta interpretación simplista, hay quienes lo ven más como una formalidad, una intención, con poco o ningún poder efectivo contra la hegemonía militar y política de Estados Unidos. Recuérdese en este sentido que, según expresó Alsina Jr. (2009: 57), América del Sur «no posee la densidad de potencia suficiente para alterar el equilibrio estratégico mundial. Sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que su principal potencia [Brasil] es un actor poco importante desde el punto de vista militar». Así, según el mismo autor, aunque Brasil es el país más fuerte de América del Sur, tiene poco significado en el contexto de la seguridad internacional, teniendo en cuenta la fragilidad de su aparato de defensa.

Dejando de lado los méritos de estos argumentos, es importante considerar al CDS como parte de un proceso de redefinición de la política de seguridad de la región y como una evidencia más de la preocupación por institucionalizar un espacio para el debate y la cooperación entre los países en materia de defensa dentro de la perspectiva de la subordinación de las FAS al poder civil y de democracia en diálogo con la sociedad. El CDS va más allá de una idea de alianzas reactivas de defensa como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Los países representados en este Consejo, de manera similar a lo que ocurre con la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) creada en 1995, tratan de apostar por la prevención de los conflictos, una posición respaldada y alentada por Estados Unidos, especialmente después de la caída del muro de Berlín<sup>13</sup>.

### **El CDS es, en la práctica, un instrumento institucional que tiene como objetivo fomentar el intercambio entre los países de la UNASUR con vistas a crear convergencias en la elaboración de políticas de defensa y seguridad, así como a incentivar medidas de fomento de la confianza mutua, el intercambio de personal y ejercicios conjuntos**

El CDS es, en la práctica, un instrumento institucional que tiene como objetivo fomentar el intercambio entre los países de la Unasur con vistas a crear convergencias en la elaboración de políticas de defensa y seguridad, así como a incentivar medidas de fomento de la confianza mutua, el intercambio de personal y ejercicios conjuntos. También se propone delinear las bases para una industria de material bélico y una acción coordinada en operaciones de paz y frente a desastres naturales. Sus objetivos más publicitados son consolidar América del Sur como una zona de paz, construir una «identidad regional en materia de defensa» y producir consensos para fortalecer la cooperación regional. Un problema serio para la realización de estos objetivos son las asimetrías regionales: Brasil despunta respecto a los otros países en peso político y económico.

Las relaciones de Brasil en el continente comenzaron a rediseñarse lentamente desde la década de los noventa. Mientras México estrechaba sus lazos con Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), América del Sur se fue destacando como un espacio más integrado y más independiente de la influencia de Estados Unidos. Centroamérica, por su parte, siguió siendo un área de influencia directa de Estados Unidos (Spektor, 2010).

Una de las primeras iniciativas para posicionar a la región de manera más autónoma e integrada en el nuevo contexto

democrático tuvo como marco la I Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia, a finales de agosto y principios de septiembre de 2000, cuando fue propuesta la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>14</sup>. Este foro tenía por objeto abordar cuestiones de infraestructura que facilitasen la construcción de insumos (transporte, telecomunicaciones y energía) para la actividad económica y

la circulación de mercancías. Con reuniones cada dos años, a partir de 2004 las cumbres adoptaron el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones (abreviado como CSN o CASA). En la práctica, la iniciativa fue el origen de lo que posteriormente fue firmado como Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), una nueva arquitectura de articulación de intereses regionales que pretende reorganizar y mejorar las estructuras existentes, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur<sup>15</sup>.

Estas instituciones son el resultado de una serie de compromisos orientados hacia la perspectiva de paz y democracia en el continente, que venían expresándose desde 1990, en de-

12. En la Unión Europea se creó en 1975 la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y en la antigua Unión Soviética apareció en 1991 la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En Asia tenemos, entre otros, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), de 2001, y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), de 1967. En África, hay, por ejemplo, la Comunidad de Desarrollo del Sur de África, creada en 1992, el Grupo de Vigilancia de Cesación del Fuego de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) de 1990 y la Unión Africana de 2002.

13. Los datos históricos y actualizados del CDS se encuentran en el sitio del órgano: <http://www.cdsunasur.org>

14. Vigevani, Ramanzani Jr. y Correia, 2008. Para más información, consulte la página web de la institución: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

15. En la reunión de la Cumbre Energética Suramericana, celebrada en abril de 2007, en la isla de Margarita, Venezuela, los líderes de los 12 países suramericanos presentes allí decidieron crear Unasur. Véase D'Araujo, 2010.

claraciones presidenciales y resoluciones<sup>16</sup>. Para la institucionalización del CDS se han propuesto una serie de iniciativas que incluyen la realización de la Primera Reunión Suramericana de Estudios Estratégicos en noviembre de 2009 en Río de Janeiro y la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED) en Buenos Aires. Un grupo de trabajo coordinado por Venezuela se encargó de elaborar el inventario y registro de los centros e instituciones dedicados al estudio de la defensa de cada país y de la creación de una red suramericana de formación y educación. Ecuador se encargó de diagnosticar la situación de la industria de defensa de los países miembros. Los resultados de este proyecto son aún imprecisos, pero eso no impide pensar en el CDS como otro canal para manejar posibles crisis políticas y de fronteras, sobre todo en los países andinos, a pesar de las asimetrías regionales.

Estas nuevas instituciones relacionadas con el ámbito de la defensa, que incluyen contactos con empresas, universidades y otras esferas de la sociedad civil, constituyen un nuevo nivel en las relaciones cívico-militares o, por lo menos, favorecen una relación más estrecha entre los militares e importantes sectores de las sociedades nacionales.

### **Gastos militares y cultura de paz en las democracias emergentes de América del Sur**

La gran desconfianza generada por los gobiernos militares y la fuerte restricción del gasto público durante el proceso de redemocratización redujo significativamente las inversiones militares de todos los países de la región<sup>17</sup>. Sin embargo, la preocupación por la calidad de los equipos de las fuerzas armadas ganó importancia en los últimos años del siglo XX cuando se comenzó a formular una política de defensa y de industria de defensa.

La Estrategia de Defensa Nacional, el documento principal en materia de defensa de Brasil, dice que la creciente importancia de Brasil en el escenario internacional y el volumen de su economía indican la necesidad de un nuevo planteamiento del país y de la región en el ámbito de la defensa. Las

### **La Estrategia de Defensa Nacional, el documento principal en materia de defensa de Brasil, dice que la creciente importancia de Brasil en el escenario internacional y el volumen de su economía indican la necesidad de un nuevo planteamiento del país y de la región en el ámbito de la defensa**

medidas de implementación previstas por el Gobierno para la Estrategia son muy variadas y se espera la articulación y la vinculación de las políticas industriales de defensa en varios órganos gubernamentales<sup>18</sup>. No obstante, estas ambiciones están en contradicción con la baja capacidad de inversión del Estado brasileño. De hecho, el país se encuentra muy por debajo de las posibilidades reales de poder concretarlas.

Por ello se han adoptado varias iniciativas para movilizar a la comunidad empresarial para esta tarea; entre estas la creación de la Oficina de Trabajo para el Diagnóstico de la Base Industrial de la Defensa en octubre de 2010 en Brasilia, que reunía a autoridades, universidades, instituciones de investigación aisladas, empresas de la Asociación Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), la Asociación Brasileña de las Industrias de Materiales Defensa y Seguridad (ABIMDE), con más de 100 empresas; e incluso representantes de la Unión Nacional de Industrias de Materiales de Defensa (SIMDE).

El diagnóstico de la base industrial de la defensa que se hizo en esta ocasión trató de sistematizar la información sobre los principales productores, importadores y exportadores de armas, municiones, explosivos, sistemas de comando y controles electrónicos, plataformas militares aeroespaciales, navales y terrestres. También se recopilaron datos sobre la investigación en estos campos y en el área nuclear. Este levantamiento deberá orientar la planificación de la política de inversión en el sector. Las

fuerzas armadas están preocupadas principalmente por el suministro de satélites para vigilar la frontera, por la renovación de sus flotas y un submarino nuclear. Paralelamente, el Gobierno se ha dedicado a los estudios sobre la compra de armamento en el extranjero, incluyendo los necesarios para construir un submarino nuclear. También hay planes para comprar

aviones, en una intensa negociación internacional con Francia, Alemania y Estados Unidos. En estas negociaciones, el Gobierno enfatizó la necesidad de incorporar la transferencia de tecnología al país.

Respecto al tema de la industria de defensa, se hace cada vez más patente la necesidad de la participación de la sociedad, ya sea a través del conocimiento producido en las universidades, o bien a través de los contactos y acuerdos con empresas privadas. El gasto en defensa fue durante mucho tiempo poco transparente, sobre todo durante las dictaduras, cuando los fondos secretos eran más la regla que la excepción. En democracia, la publicación de libros blancos de Defensa es un intento de comenzar a socializar el debate<sup>19</sup>.

16. Entre ellos: Resolución de la Confianza Mutua en las Américas de 1997; la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales de 1999; Declaración de Ushuaia de 1998, que creó el Mercosur Zona de Paz; Compromiso de Lima - Carta Andina para la Paz, Seguridad, Limitación y Control de los Gastos de Defensa Externa de junio de 2002; Declaración de Guayaquil sobre la Zona de Paz y Cooperación de América del Sur que se firmó durante la segunda Reunión de Presidentes de América del Sur en julio de 2002; y la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, julio de 2004. En un plano más general, incluso en la década de los noventa, el país se adhirió a la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas, se convirtió en miembro del Tratado de Tlatelolco, el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM), el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), ha firmado el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

17. Al respecto véase, por ejemplo, Villa, 2008.

18. Estas articulaciones involucran a los ministerios de Economía, Industria y Comercio, Planificación, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, entre otros.

19. Las limitaciones de estos estudios y la necesidad de una revisión con los parámetros más allá de las transiciones son examinadas por Raza, 2004.

En América Latina, Chile fue uno de los pioneros en el desarrollo de este instrumento que tiene como objetivo conocer el gasto, los armamentos y las acciones principales del sector de la defensa de un país. En 2010 solo Venezuela, Guyana y Surinam no tenían libros blancos de Defensa o cualquier otro documento público sobre la política de defensa en América del Sur (Donadio, 2010). A principios de 2011, Brasil creó un equipo de militares, empresarios, académicos y varios representantes de la sociedad para producir su Libro Blanco y que tenía que ser aprobado por el Congreso en 2012. Todo indica que el libro no va a ir mucho más allá del contenido de la Estrategia Nacional de Defensa, pero es una señal de que el tema de defensa necesita, al menos formalmente, acercarse más a la sociedad y la universidad<sup>20</sup>.

En 2010 las FAS brasileñas contaban con aproximadamente 430.000 personas activas y 330.000 pensionistas e inactivos. Sumadas las dos partidas consumieron el 80% del presupuesto del Ministerio de Defensa, mientras que las inversiones fueron de alrededor del 7%<sup>21</sup>. Entre los ministerios de Brasil, el de Defensa tiene uno de los mayores presupuestos y los gastos son iguales o mayores que los de Salud y Educación<sup>22</sup>. Estos datos son más impresionantes si se compara con el PIB, y vemos que Brasil tiene uno de los gastos más bajos de defensa entre los países desarrollados, los BRIC y en América del Sur.

Países	Gasto militar (miles de millones \$)	% de gastos a escala mundial	% en relación con el PIB
EEUU	661	43	4,3
China	(100)	6,6	2,1
Francia	63,9	4,2	2,3
R. Unido	58,3	3,8	2,5
Japón	51,0	3,3	0,9
Alemania	45,6	3,0	1,3
Rusia	53,3	3,5	3,5
India	36,3	2,4	2,6
Brasil	26,1	1,7	1,5

**Fuente:** Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2009.

Según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), instituto sueco dedicado a la vigilancia del gasto militar, América Latina es la región del mundo que dedica proporcionalmente menos recursos a sus presupuestos militares, poco más del 1% del PIB regional. La siguiente tabla muestra los gastos de defensa en la región y los compara con el por-

20. El trabajo del Comité se puede ver en la página <http://livrobranco.defesa.gov.br/index.php>, consultado en marzo de 2011. Una iniciativa importante para estrechar los lazos entre los militares y la comunidad científica en Brasil fue la creación del programa "Pró Defensa" con los ministerios de Defensa y de Educación en 2005. En 2011 el programa incluyó 27 proyectos distribuidos en 26 instituciones civiles y 16 instituciones militares. <https://www.defesa.gov.br>, consultado en marzo de 2011.

21. Datos básicos sobre las fuerzas armadas de Brasil y otros países de América Latina se encuentran en Donadio y Tibiletti, 2008 y 2010.

22. Sobre gastos de Defensa y de Gobierno brasileño en general, véase <http://www.portaltransparencia.gov.br>

centaje y el crecimiento del PIB. Únicamente tres países –Chile, Colombia y Ecuador– asignaron más de un 2% del PIB para el presupuesto de defensa en 2006 y 2010. Asimismo, se observa que, en general, el crecimiento del presupuesto siguió el crecimiento del PIB de cada país (Donadio, 2010).

Países	Presupuesto de defensa en América del Sur como % del PIB		Crecimiento del PIB % 2006-2010	Presupuesto de defensa en América del Sur como % del PIB
	2006	2010		
Argentina	1,04	0,91	84	61
Bolivia	1,93	1,86	87	71
Brasil	1,75	1,73	144	141
Chile	2,65	2,43	82	50
Colombia	2,95	2,30	147	115
Ecuador	2,81	3,61	83	134
Paraguay	1,25	1,32	127	138
Perú	1,40	1,66	89	124
Uruguay	1,52	0,92	186	74
Venezuela	1,39	0,83	124	34

**Fuente:** Donadio 2010.

Estos indicadores desautorizan las suposiciones acerca de una carrera armamentista en la región. Por otra parte, con la excepción de Brasil, la región no tiene una industria de defensa importante; sus armas son generalmente obsoletas y solo Brasil es un relevante exportador de armas. De este modo, la cuestión de la defensa en el país se debe pensar en términos diferentes respecto a lo que está ocurriendo, por ejemplo, en Europa y Estados Unidos. En la región no hay percepción de amenazas militares que estimulen el crecimiento de los ejércitos. Por otro lado, tampoco existe una cultura de cuidar la calidad del gasto de defensa, el cual, aunque menor que las demás regiones del mundo, es costoso para la sociedad local que tienen necesidades extremas en materias varias. La cuestión del tamaño, del costo y de las funciones de las fuerzas armadas son temas fundamentales en las democracias y este debate se ha vuelto más frecuente en la región.

## Relaciones cívico-militares y el corporativismo en las fuerzas armadas

En Brasil, al igual que sucede en otros países de América del Sur, está en marcha un proceso de control democrático de las fuerzas armadas, con los límites en las negociaciones para poner fin al régimen. Los militares siguen recibiendo un trato diferente en varios aspectos y tienen, por ejemplo, una justicia corporativa, un sistema propio y todavía generoso de pensiones y de atención social y, con el apoyo civil, mantuvieron por mucho tiempo el poder de veto cuando se trataba de discutir los abusos contra los derechos humanos durante la dictadura.

Terminada la dictadura y tras la subsiguiente caída del muro de Berlín cambió la percepción de lo que son las amenazas a la seguridad y defensa del país. Esto significó repensar la política de defensa nacional y las nuevas instituciones que se

tenían que adaptar a las normas internacionales de profesionalismo militar y el control civil en un contexto democrático. Para ello se puso en marcha la creación del Ministerio de Defensa que para Oliveira (2005: 160) representa «la reforma más profunda de la defensa nacional jamás operada en la historia republicana de Brasil».

Como parte de estos cambios, se produjeron dos documentos importantes: la Política de Defensa Nacional de 1996, revisado en 2006, y la Estrategia de Defensa Nacional de 2008. Poco a poco, en el contexto de la democracia, el país fue definiendo lo que consideran amenazas y necesidades de defensa y pensando en el asunto de manera más sistemática. Permanecen, sin embargo, resistencias militares al reconocimiento de la autoridad civil. Esto es evidente en la composición administrativa del Ministerio de Defensa que hasta el año 2010 fue construida principalmente por los militares<sup>23</sup>. Otras situaciones revelan la precariedad del control gubernamental sobre asuntos militares. Podemos mencionar al menos cuatro casos durante el Gobierno de Lula. El primero se refiere a la renuncia del ministro de Defensa, José Viegas, en el segundo semestre de 2004. Esta dimisión fue consecuencia de reacciones militares contrarias al acopio y la apertura de los archivos militares sobre la dictadura. El comandante del Ejército, en una clara manifestación de ruptura de la jerarquía, lanzó un manifiesto político defendiendo el golpe de Estado de 1964 y la represión militar. Tomó esta iniciativa sin consultar a su superior, el ministro de Defensa. El presidente de la República evitó indisponerse con los cuarteles y no consideró la posibilidad de expulsar al comandante. Desautorizado en su función, el ministro Viegas renunció y fue reemplazado por el vicepresidente, José Alencar<sup>24</sup>, en una clara demostración del prestigio que el Gobierno dio a la institución, incluso cuando contradecía sus principios fundamentales: la disciplina y la jerarquía.

El segundo caso tuvo lugar en 2006 durante la crisis aérea marcada por dos grandes tragedias: los accidentes con el avión de Gol, en septiembre de 2006, y con el avión de TAM, en julio de 2007. Esta crisis se produjo en medio de movimientos de reclamaciones salariales de los controladores aéreos, profesión que reúne a militares y civiles, pero que era, en la práctica, controlado por el mando de la Fuerza Aérea. En el caso de los militares, no se permite hacer huelga y su movilización salarial se caracterizó técnicamente como motín.

El movimiento de los controladores de vuelo se inició a finales de octubre de 2006. La explicación oficial fue que había habido fallos en los centros de control de radar de tráfico, pero se descubrió también que las líneas aéreas practicaban el *overbooking* de manera exagerada y que algunos de sus

aviones no estaban en condiciones de volar. En esta ocasión el comandante de la Fuerza Aérea quiso castigar a los amotinados, pero fue disuadido por el presidente. El ministro de Planificación fue llamado a negociar con los huelguistas; les prometió que no habría castigo, interfiriendo de esta manera en los asuntos militares y conduciendo a la destitución del comandante de la Aeronáutica.

En estas negociaciones el gran ausente fue el entonces ministro de Defensa, Valdir Pires, que fue desacreditado. Asimismo, la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC), establecida en 2005, demostró no tener la autoridad para manejar el asunto. La ANAC dependía del Ministerio de Defensa, pero en la práctica el tema del tráfico aéreo se mantuvo sujeto a los militares y no al ministro de Defensa. No se trataba de un conflicto específicamente militar, sino de un conjunto de problemas que mostraron la escasa atención prestada por el Gobierno para controlar a los militares y el Ministerio de Defensa recientemente creado. Los militares resistieron corporativamente para mantener bajo su mando la actividad de control de tránsito aéreo, que les proporcionaba recursos financieros y prestigio social. Nuevamente el ministro de Defensa fue sustituido<sup>25</sup>.

El tercer caso ocurrió en 2008, cuando el ministro de Justicia, Tarso Genro, anunció ser favorable a la revisión de la Ley de Amnistía. Esta declaración provocó una reacción intensa especialmente entre los oficiales militares de la reserva,

pero también entre los activos, explicitada una vez más en actos de indisciplina. En Brasil, los oficiales en servicio activo no pueden hablar públicamente sobre cuestiones políticas. Sin embargo, dos comandantes lo hicieron: el comandante militar de Oriente, el general Luiz Cesario da Silveira, y el jefe del Departamento de Docencia e Investigación del Ejército, el general Paulo César Cas-

tro. El entonces ministro de Defensa, Nelson Jobim, aseguró que no habría sanciones para los infractores y el presidente Lula prohibió a sus ministros volver a abordar el tema de la revisión de la Ley de Amnistía. Una vez más los militares ganaron en su posición de mantener el pacto de silencio sobre sus acciones durante la dictadura en materia de derechos humanos. El presidente de la República tomó el partido de las FAS evidenciando la capacidad de la institución militar para seguir actuando como un actor con poder de veto en las cuestiones relativas a la amnistía de 1979.

El cuarto hecho se produjo cuando el Gobierno anunció el III Plan Nacional de Derechos Humanos en diciembre de 2009. Los tres comandantes militares reaccionaron en contra de las cláusulas que proponen la revisión de los abusos de derechos huma-

23. Sobre el Ministerio de Defensa en Brasil y en otros países de América Latina, véase Donadio y Tibiletti, 2008.

24. José Alencar permaneció en el Ministerio de noviembre de 2004 a marzo de 2006, cuando fue reemplazado por Valdir Pires.

25. El nuevo ministro, Nelson Jobim, asumió el cargo en julio de 2007 en medio de la crisis de la aviación. Fue el quinto ministro de Defensa. En menos de nueve años hubo cinco ministros en esta área.

nos durante la dictadura. Colocaron sus cargos a disposición y recibieron el apoyo del ministro de Defensa, que hizo lo mismo. Una vez más la institución armada venció. El Plan fue revisado en mayo de 2010 para incorporar las exigencias militares.

Los cuatro casos muestran dos ángulos a partir de los cuales se pueden examinar las relaciones cívico-militares en Brasil: por un lado, el corporativismo de la institución castrense y, por el otro, la precariedad del mando de las autoridades civiles sobre las FAS. El Ministerio de Defensa, creado en 1999, tuvo su primera década marcada por el monopolio de las FAS en todas las funciones ministeriales internas del gabinete y los prejuicios con respecto a la presencia de civiles en la gestión de los asuntos de defensa. Para muchos militares después de 10 años sigue siendo inaceptable la presencia de civiles en ese Ministerio<sup>26</sup>.

Esta situación pareció comenzar a revertirse en agosto de 2010, cuando el ministro Nelson Jobim anunció una serie de medidas jurídicas y administrativas llamadas «Nueva Defensa». Entre ellas se prevé la creación del Estado-Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas a quien corresponderá determinar, a través de su jefe, el uso militar de las FAS y corresponderá a los comandos el entrenamiento de las tropas; los cambios en la estructura del Ministerio; la delegación enviada para tratar el presupuesto de las FAS con el Ministerio de Defensa; la producción de bienes de defensa; la elección de los secretarios y de los titulares de la Secretaría, así como la nominación del presidencial de todos los comandos militares; la expansión del poder de policía de las fuerzas armadas en las fronteras; y la creación del Libro Blanco de Defensa<sup>27</sup>.

Con estas medidas, el ministro de Defensa ahora tiene mayor capacidad de mando en su cartera y tiene una presencia efectiva en la cadena de mando de las fuerzas armadas. Hasta entonces, a menudo, el ministro era solo escuchado en la indicación de las posiciones y en cuestiones presupuestarias, apenas desde el punto de vista formal. A juzgar por la historia reciente, sin embargo, parece que este proceso de legitimación del poder civil sobre las fuerzas armadas debe recorrer un largo camino. La elaboración del Libro Blanco, a su vez, denota una preocupación por dar mayor transparencia a los asuntos militares y de este modo satisfacer la demanda de la comunidad nacional e internacional.

Al mismo tiempo, se anunciaron otras medidas y se elevaron

26. Véase, por ejemplo, las opiniones de militares en *O Globo*, 4 de marzo de 2009, p. 11.

27. Estas medidas están contenidas en la Ley Complementaria 136, 4999 y 7274 y provisionales 7276, todos datados del 25 de agosto de 2010. El Libro Blanco a redactar y ser aprobado por el Congreso debería tomar en cuenta los siguientes aspectos: el escenario estratégico para el siglo XXI, la política y la estrategia de la defensa nacional, modernización de las tres fuerzas armadas, la racionalización y ajuste de defensa, apoyo económico para la defensa nacional y las operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria.

al Congreso y al Ejecutivo para su aprobación, incluyendo la creación de la Carrera Civil de Defensa, lo que llevaría en el futuro a tener un porcentaje de paridad entre civiles y militares en el Ministerio. La mayoría de estas iniciativas, sin embargo, se refiere al tratamiento tributario y de licitación para material de defensa, los diagnósticos, ciencia y tecnología y políticas industriales de exportación vinculados a la industria de defensa<sup>28</sup>.

## Desarrollo y bienestar, un nuevo liderazgo militar

Las nuevas democracias de América del Sur, aún con baja institucionalización, enfrentan con dificultad sus problemas sociales y económicos al tiempo que tratan de responder a las cuestiones de defensa, ahora con nuevas dimensiones. Ya no se trata de defenderse de las acciones de guerra de otros estados, sino de asegurar el monopolio estatal de la fuerza contra el crimen organizado y las «nuevas amenazas» en general. En medio de este nuevo escenario, más allá de la esfera de la defensa *stricto sensu*, hay otros dos temas en los que la presencia de los militares es siempre mencionada como una posibilidad deseable o inevitable: la violencia y el desarrollo.

La relación entre FAS y desarrollo no es nueva y se produjo de varias maneras. En todos los países del continente fueron

concebidas y diseñadas como agentes de la modernización (Rouquie, 1964). Como nos recuerda Huntington (1975) fueron la mejor institución organizada en muchas sociedades y, por tanto, a ellas fueron destinadas diversas actividades en materia de investigación, docencia e incluso en la esfera política. La formación militar y las escuelas militares que comenzaron a construirse

a finales del siglo XIX siguen siendo un símbolo de la calidad académica en muchos países (D'Araujo y Castro, 1998).

Por diversas razones, las FAS en América del Sur son vistas en la mayoría de los países como un recurso instrumental eficiente para promover el desarrollo y llevar a la práctica las políticas de bienestar y de asistencia social. La novedad es que ahora los militares actúan como agentes de gobiernos electos, incluso cuando los gobiernos actúan de forma cuestionable desde el punto de vista de las libertades civiles. En la mayoría de los países, se pasó de una situación en la que los militares tenían el mandato político a una en la que se subordinan al mando civil, pero todavía mantienen un fuerte papel social y económico.

El desarrollo y la lucha contra la pobreza se convirtieron en demandas mucho más presentes en la región que incluye a

28. Un resumen de todas las medidas presentadas por el ministro Jobim está contenido en: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes10/palestra\\_fiesp.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes10/palestra_fiesp.pdf) (consultado en octubre de 2010).

los países con altas tasas de pobreza extrema, como Bolivia y Paraguay. Sin entrar en el fondo de las causas de la pobreza y el bajo nivel de calidad de vida, el hecho es que el desarrollo en su aspecto social entró en la agenda de una manera sin precedentes y ha servido como combustible para la elección de presidentes de extracción social ajena a las élites tradicionales y para justificar una mayor participación de los militares en diversas actividades.

En Brasil, en particular, la alianza entre los militares y el desarrollo es antigua. Desde la década de 1920 los militares ya tenían claro que la soberanía y la modernización serían conquistadas con el desarrollo económico y la tecnología. Esta perspectiva ganó fuerza durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el país inició su segunda revolución industrial que le permitió crear la industria básica, especialmente de acero, la cual permitiría el inicio de un nuevo tipo de industria orientada a las necesidades de la guerra militar brasileña (Tronca, 1981). Para los militares brasileños la industrialización fue un factor necesario para mantener la independencia nacional y, por lo tanto, los institutos de investigación debían ser incentivados. Además, la industria y la tecnología deberían ser proyectos del Estado y no solo de los militares o institutos aislados. En este sentido, la industrialización brasileña, que terminó siendo una de las más exitosas del siglo xx, no se puede concebir sin la presencia de la investigación militar y los institutos de investigación militar, como el Instituto de Tecnología Aeronáutica (ITA), creado en 1950, y el Instituto Militar de Ingeniería (IME), de 1959.

Los militares estuvieron presentes en la mayoría de las iniciativas económicas que implican a la industria brasileña de base (acero y petróleo, por ejemplo) y su compromiso con las cuestiones de desarrollo se mantuvo en el tiempo. El documento del Gobierno brasileño titulado «Estrategia Nacional de la Defensa» de 2008 menciona alrededor de 90 veces la palabra «desarrollo». Como se mencionó, se señala que la nueva posición de Brasil en el escenario internacional y el volumen de su economía exigen revisar el ámbito de la defensa. Es decir, el desarrollo, la presencia internacional y el liderazgo regional, están conectados a dicha estrategia nacional. Las FAS están concebidas como una institución importante para la promoción del desarrollo nacional y la consecución de los fines del Estado. En esta línea de pensamiento, el documento propone que debería incorporarse a la composición de la institución la estructura de la nación y de la sociedad mediante la actualización del servicio militar obligatorio y la «transformación de las conciencias».

La estrategia de defensa se define como parte de la estrategia nacional de desarrollo y las FAS son concebidas como una institución formadora de ciudadanía y promotora de la igualdad entre las clases. Ellas participan en el proyecto de desarrollo económico y la construcción de la nacionalidad. El Sistema Nacional de Movilización, previsto en la Constitución de 1988, tendría un papel importante en los esfuerzos conjuntos para hacer de las FAS una expresión

completa de los intereses de la sociedad y la seguridad nacional<sup>29</sup>.

En resumen, el documento de la Estrategia Nacional de Defensa del Gobierno de Brasil se centra en tres ejes: la reorganización y reorientación de las fuerzas armadas, la industria de la defensa y el servicio militar obligatorio. En varias ocasiones se afirma que el país necesita ocupar el lugar que «le corresponde en el mundo», un término que, aunque vago, indica que se demanda un papel más activo del país como líder regional y como potencia mundial emergente (sin entrar a considerar lo que sus vecinos piensen al respecto)<sup>30</sup>. El plan de desarrollo de la industria de defensa, de conformidad con lo dispuesto por el CDS, está diseñado teniendo en cuenta la integración y la cooperación con los países de América del Sur. Al mismo tiempo, y paradójicamente, el documento insiste en el papel de liderazgo regional de Brasil en referencia a la industria de defensa y en términos económicos en general.

La gran conexión entre la industria de defensa y el desarrollo no han estado tan presentes en otros países de América del Sur, ya que ningún otro ha emprendido un proyecto industrial tan exitoso como Brasil. No obstante, en todos ellos predominó la idea de que los militares están directamente relacionados con la estrategia de desarrollo. Esto ocurrió cuando patrocinaron proyectos de nacionalización del cobre en Chile o el estaño en Bolivia, o cuando fueron los proponentes y ejecutores de un proyecto de reforma agraria en Perú.

Las dictaduras militares en el continente redimensionaron el papel del intervencionismo de los militares en los asuntos económicos, en algunos casos con resultados catastróficos. El proceso de redemocratización propició su vuelta a los

cuarteles, pero en varios países no se descartó el uso de las fuerzas armadas como factor de desarrollo nacional ni como garantes de la balanza en el juego político. Este es un tema que trae de vuelta las viejas preguntas sobre el papel y el límite de acción de los militares en la sociedad.

En Venezuela se ha ampliado la percepción de la unidad cívico-militar, que en la práctica conduce a una mayor militarización de diversos sectores sociales. El desarrollo de un «proyecto nacional» está intrínsecamente ligado a la función de los militares y a los vínculos que se deben crear con la sociedad. Las FAS han actuado como colaboradores del Gobierno en iniciativas polémicas en el ámbito nacional e internacional como la nacionalización de las compañías y aeropuertos, el cierre de medios de comunicación y la contención de los sindicatos y los movimientos sociales.

29. Este sistema está regulado principalmente por la doctrina básica de movilización de 1987, por la Ley n.º 11.631 de 2007, y por el Decreto n.º 6.592 de 2008.

30. A pesar de cierta convergencia ideológica y pragmática entre los gobiernos de América del Sur, las posiciones de Brasil han sido cada vez más percibidas como un nuevo «imperialismo regional».

Del mismo modo, en Bolivia y Ecuador se han activado las FAS en los momentos de crisis política y han apoyado las iniciativas nacionalistas y estatalizantes de los presidentes Evo Morales y Rafael Correa. La institución en estos dos países está asociada a un proyecto de desarrollo que tiene como objetivo aumentar el control nacional de las riquezas y la producción de bienestar para los más pobres.

En Ecuador, los militares mantuvieron importantes cargos ejecutivos en el Congreso y participaron activamente en la economía nacional a través de actividades diversificadas. El Gobierno militar (1972-1979) nacionalizó varias industrias y estatalizó varias empresas, incluyendo el petróleo. Las fuerzas armadas se reafirmaron como un actor económico central. La Dirección de Industrias del Ejército (DINE), principal organización económica de las fuerzas armadas, se creó a finales de 1973 en un tardío programa de sustitución de importaciones para el consumo y de materiales bélicos utilizados por los militares. Desde entonces el DINE ha actuado en tres grandes áreas: manufactura, servicios y agroindustria. Sus actividades se centran en diversos temas, como el acero, textiles, armas y municiones, energía, agropecuaria, plátano, construcción y urbanización, turismo, servicios de seguridad, vigilancia particular, compañías aéreas y fabricantes de automóviles, bancos, etc.<sup>31</sup>. Según Diamint (2002), el DINE, con sus beneficios fiscales y su poder económico, da a los militares ecuatorianos el poder de competir con el Estado, así como actuar de manera desigual e injusta con otras empresas capitalistas privadas que operan en el sector de la defensa. Este potencial económico se diferencia de otras fuerzas armadas de la región, porque les dio un enorme imperio capitalista que se sumó al prestigio político.

**En los países andinos la presencia militar en la política ha sido recurrente y, en general, las intervenciones se realizaron a petición de gobiernos electos democráticamente**

Nuestras reflexiones nos llevan a concluir que la participación de las fuerzas armadas con los temas de desarrollo en América del Sur está más presente en la zona andina y en Brasil, por diferentes razones. Se aclara observando los textos constitucionales de cada país<sup>32</sup>. En el caso de Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay sus constituciones no mencionan la participación de las fuerzas armadas como actores del desarrollo económico nacional y las cuestiones de seguridad interna. Los países andinos y Brasil mantienen un vínculo cultural mucho más amplio con las FAS que muestra una tendencia a extender sus misiones más allá del ámbito de la defensa stricto sensu. Además de las funciones de seguridad interna, estos países asocian las políticas de defensa al desarrollo nacional y ven en las FAS un actor directo en la formulación de un proyecto nacional. Sin embargo, a diferencia de los países andinos, Brasil no acepta la acción militar directa y rutinaria en la lucha contra el narcotráfico, como se ha hecho, por ejemplo, en Colombia.

31. Sobre las actividades del DINE, véase su sitio oficial: <http://www.holdingdine.com> (consultado en febrero de 2011).

32. Sobre reformas constitucionales en América del Sur, véase Gudynas, 2009.

No obstante, estos países tienden a amplificar la acción de los militares en el Gobierno y en la sociedad, lo que para algunos autores es un problema para el control civil sobre las FAS (Basombrio, 2006).

## El corporativismo y la política: el caso de Brasil

Sostenemos la tesis de que gran parte de lo que ahora se considera un proyecto político autónomo de los militares brasileños debe ser enmarcado como una defensa de los intereses corporativos. Algunos ejemplos de la estrategia del estamento militar tras el fin de la dictadura (1964-1985) son significativos, tanto en términos de mantener una imagen positiva del pasado, como en la adjudicación de funciones que teóricamente no son monopolio militar. Por ello no es casual que Brasil sea el único país del Cono Sur en el cual no ha habido ningún militar condenado por actos de violencia durante la dictadura.

Los militares están desde 1985 fuera del ámbito político-electoral, pero no han renunciado a ejercer una fuerte presión sobre las autoridades civiles para mantener intocable la cuestión de los crímenes de la dictadura o para retener algunas funciones civiles como el control del tráfico aéreo. Pero ello no equivale a decir que se han mantenido todas las prerrogativas militares<sup>33</sup>. La presencia, en mayor o menor

medida, de algunos de estos privilegios puede ocurrir incluso en las democracias y no significa que los militares estén dispuestos a dar un golpe de Estado o mantengan una función de tutela. En Brasil se da a la vez una capacidad corporativa de defender los intereses y una incapacidad

del poder civil para dirigir las fuerzas armadas (Oliveira y Soares, 2000).

A diferencia de otros países vecinos, en particular los países andinos, los militares en Brasil no han participado directamente en la política electoral desde que abandonaron el poder en 1985, ni se rebelaron (aunque sí de forma aislada) como en Argentina. En los países andinos la presencia militar en la política ha sido recurrente y, en general, las

33. Las prerrogativas militares fueron definidas en 15 puntos por Zaverucha (2000: 37): 1) fuerzas armadas que garantizan los poderes constitucionales, la ley y el orden; 2) potencial para el ejército de convertirse en una fuerza independiente de ejecución durante una intervención interna; 3) los militares controlan las principales agencias de inteligencia, escasa vigilancia parlamentaria; 4) policía militar y bomberos bajo control parcial de las fuerzas armadas; 5) alta probabilidad de que los civiles sean juzgados por tribunales militares, incluso si cometen delitos comunes o políticos; 6) baja posibilidad de que militares federales activos sean juzgados por los tribunales ordinarios; 7) falta de rutina legislativa y de sesiones detalladas sobre asuntos militares internos y la defensa nacional; 8) ausencia del Congreso en la promoción de oficiales-generales; 9) las fuerzas armadas son los principales responsables de la seguridad del presidente y del vicepresidente de la República; 10) la presencia militar en las zonas civiles de actividad económica civil (industria espacial, navegación, aviación, etc.); 11) militares activos o de reserva participan en el gabinete gubernamental; 12) ausencia del Ministerio de Defensa; 13) las fuerzas armadas pueden vender propiedad militar sin rendir cuentas al tesoro; 14) política salarial del militar similar a la existente durante el régimen autoritario; 15) militar con el derecho a arrestar a civiles o militares, sin orden judicial y sin flagrancia en los casos de transgresión militar o delito estrictamente militar.

intervenciones se realizaron a petición de gobiernos electos democráticamente. Otra diferencia importante es que en Brasil los militares no han sido destinados a realizar funciones rutinarias de la policía como en otros países. Según Pion-Berlín, la «era de los golpes militares puede haber terminado, pero no terminó la era de la intervención militar. Los militares latinoamericanos se involucraron en numerosas funciones, pero lo hicieron a petición y no en contra de la voluntad de aquellos que fueron elegidos democráticamente» (2008: 53).

Esto tal vez indica la reedición de un ejército pretoriano que busca asimismo preservar los derechos y garantías corporativas alcanzados a lo largo de muchas décadas. En Brasil, con la complicidad de los gobernantes, la tortura practicada durante los gobiernos militares no ha sido castigada y hay una cierta aceptación por parte de la sociedad de que este no es un tema relevante. El Gobierno de Dilma Rousseff intenta revertir esta responsabilidad mediante la creación de la Comisión de la Verdad. Pero a estas alturas, por decisión del Tribunal Superior Federal (el Tribunal Constitucional brasileño), no hay ninguna posibilidad legal de castigar a los responsables de los crímenes de la dictadura. Durante el proceso de la Constituyente los militares ejercieron uno de los más importantes *lobbies* en el Congreso en defensa de sus intereses y funciones anteriores. Se aseguraron cuatro conquistas importantes: el mantenimiento de la Ley de Amnistía, que les eximió de cualquier juicio en los tribunales; la permanencia de una Justicia Militar corporativa; una ley especial de Seguridad Social; y además aún mantienen el control sobre el tráfico aéreo civil.

El Ejército brasileño ha sido aguerido en la defensa de sus intereses, de sus salarios y, sobre todo, de su régimen especial de jubilaciones y pensiones. Desde 1990, Brasil ha hecho varias revisiones de su política de bienestar social mediante el cambio de varios criterios en la distribución de los beneficios a la población civil. Hasta ahora, el ejército y el poder judicial casi no se han visto afectados. Sintomáticamente son las dos instituciones del país más cerradas a la sociedad y con mayor autonomía institucional para mantenerse al margen de las reformas.

Los gastos militares en personal son muy altos y desproporcionados debido a un sistema de pensiones que hace que el jubilado o los que están inactivos ganen más que los que están en servicio activo, invirtiendo la lógica al uso para el resto de los brasileños a excepción de los magistrados. El cambio más significativo fue el que impidió que las hijas solteras de los soldados que murieron se quedaran sus pensiones. A diferencia de los muchos ajustes que se hicieron durante la década de los noventa en el sistema de jubilación de casi todos los trabajadores en el sector privado y público para un mejor equilibrio de la Seguridad Social, los militares siguen en gran medida al margen de estos reordenamientos y poco se discute sobre la calidad del gasto militar. Se utilizan no solo razones legítimas, como la especificidad de la carrera militar, sino

también argumentos retóricos sobre el honor y la «gloria» de la institución<sup>34</sup>.

Negociar el mantenimiento de los beneficios no significa que los militares estén gestando nuevas formas de intervención político-militar, ni que los militares mantengan el papel político que tuvieron durante la dictadura. Los militares defienden sus intereses corporativos, un trato especial en las políticas sociales y salariales y el silencio sobre el pasado, pero no explicitan proyectos de poder político. Tuvieron éxito en mantener la Ley de Amnistía que les exime de los crímenes del pasado y consiguieron mejoras en su presupuesto. Pero debemos recordar que el éxito de estas demandas solo fue posible porque ningún gobierno civil se ha atrevido hasta ahora a imponer una dirección política a la institución castrense ni quiso indisponerse abiertamente con ella.

Defender sus intereses no significa necesariamente imponerse como protagonista privilegiado en el ámbito político ni como una institución con funciones gubernamentales paralelas al poder formal. Otros sectores organizados de la sociedad, incluyendo su propia policía, civiles y militares, se han comportado de la misma manera con el fin de mantener la función y los derechos que perpetúan los patrones jerárquicos de una sociedad corporativa y desigual. Sin embargo, debe recordarse que a diferencia de otros grupos de interés, los militares tienen el monopolio de las armas de guerra. Es

decir, no es un grupo de interés como cualquier otro. También se advierte que, cuando se sienten mal evaluados por su pasado político, manifiestan un sentimiento de injusticia con alta capacidad de movilización en toda la institución.

**Hasta ahora, el ejército y el poder judicial casi no se han visto afectados. Sintomáticamente son las dos instituciones del país más cerradas a la sociedad y con mayor autonomía institucional para mantenerse al margen de las reformas**

## Género en las fuerzas armadas en América del Sur

Sobre el tema de las relaciones entre civiles y militares, las cuestiones de género han adquirido un interés sin precedentes. Partiendo de la idea de que las FAS son instituciones destinadas a garantizar la seguridad de la sociedad y del Estado al que pertenecen, se supone que la defensa será más efectiva si existen políticas con perspectiva de género así como si se desarrollan acciones destinadas a incrementar la paz, la cooperación y la confianza entre las naciones. Las sociedades tienen que defenderse de las amenazas de guerra y por eso las FAS tienen que hacer hoy políticas de paz y de tolerancia cultural. Esta nueva situación da lugar a lo que algunos autores llaman ejércitos posmodernos o tropas «domesticadas» (Moskos, Williams y Segal, 2000; Gouveia, 1997).

Este debate también está inscrito en la expansión de los derechos ciudadanos de las mujeres, las minorías étnicas y otras minorías sociológicas, lo que llevó a las demandas conocidas

34. Sobre gastos militares en la nueva República, véase Brustolin, 2009 y Zaverucha y Rezende, 2009.



como el «derecho a luchar» (Carreiras, 1997). Como recuerda Peter Sloterdijk (2000: 12), «el servicio militar obligatorio universal para jóvenes de sexo masculino y la lectura obligatoria universal de los clásicos para ambos sexos caracterizan una época moderna burguesa clásica». Los nuevos medios de comunicación introdujeron otras formas de información, por lo que en parte se fue abandonando la formación por los libros, y el debate intelectual y de comportamiento ganó el centro del debate político, la nación armada siguió siendo un supuesto. La novedad es que los militares comenzaron a incorporar a ambos sexos. Es decir, la posmodernidad también afectó a los cuarteles que se hicieron vulnerables a los grandes cambios en marcha en la sociedad, pero en el caso de América Latina ayudan a entender la magnitud y la importancia de este proceso.

El reflejo de estos cambios en las fuerzas armadas no puede ser ignorado o descartado como una moda. De la misma forma que no puede ser vista como una formalidad la incorporación de las mujeres a los cuarteles en funciones anteriormente reservadas al sexo masculino. Abrir las carreras militares a las mujeres es un motivo extra para pensar en la manera de formular políticas más equitativas para todos, como construir la paz, prevenir la violencia y proteger a los más vulnerables, como los niños, las mujeres y los homosexuales. Entendemos que, frente a temas tan importantes como la vida, la paz, la seguridad y la protección de los niños e indefensos en situación de riesgo, trabajando hombres y mujeres juntos, independientemente de su preferencia sexual, se puede llegar a soluciones más sensatas y correctas.

La incorporación de las mujeres en los cuarteles y no vetar las preferencias sexuales no son únicamente formalidades; son parte de un proceso activo de debate y de decisiones respecto a la humanidad y defienden lo que llamamos aquí una perspectiva de género<sup>35</sup>. No se trata de transformar a mujeres y homosexuales en máquinas de matar, en instrumentos de conquista bélica del poder. Por el contrario, la perspectiva de género debe tener en cuenta la construcción de políticas pacifistas y tolerantes. La igualdad deseada no es la de poder matar, sino la de ser capaces de cooperar para salvar vidas y al propio planeta.

Esta percepción de las mujeres también fue claramente asumida por la ONU. Según el secretario general Ban Ki-moon, «el empoderamiento de las mujeres contribuye a crear sociedades más fuertes». Su presencia ha sido altamente valorada en «acciones de control de multitudes, en el registro de domicilios o en interrogatorios de sospechosos». Del mismo modo, «el fortalecimiento de la presencia de mujeres en las misiones de Naciones Unidas es un ingrediente clave para la construcción de una paz duradera». La participación femenina en las misiones de paz ha sido positivamente evaluada y, según el secretario general, forma parte de los planes de la

35. El tema de la homosexualidad en el cuartel lo he desarrollado en otras ocasiones, véase, por ejemplo, D'Araujo, 2003 y 2010a.

ONU aumentarla un 20% en 2014. La ONU tiene como objetivo reclutar a más mujeres para puestos de observadores militares y políticos en materia de derechos humanos y humanitarios. El secretario Ban Ki-moon concluyó afirmando que el «empoderamiento de la mujer en el sistema de Naciones Unidas ayuda a la organización a respetar mejor sus principios, reforzando al mismo tiempo su eficacia»<sup>36</sup>.

Hay por parte de la ONU el convencimiento de que la participación de las mujeres es esencial para lograr la paz, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Por ello, el 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 1.325 que tiene previsto adoptar una perspectiva de género en las actividades de Naciones Unidas instando a hacer lo mismo a todos los países miembros. La resolución reafirma el importante papel de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, en las negociaciones de paz, en la construcción y el mantenimiento de la paz. Además, incita a que todas las partes implicadas en el conflicto adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por motivos de género, sobre todo sexual<sup>37</sup>.

Este es, sin duda, un proceso lento que encuentra resistencia en varios frentes, no solo en los cuarteles. Según Rachel Mayanja, asesora especial de la ONU para cuestiones de género y progreso de la mujer, en un testimonio ante el Consejo de Seguridad en 2008, hay «un largo camino por recorrer para asegurar la participación equitativa de las mujeres y su plena participación en todas las actividades para mantener y promover la paz y la seguridad, sobre todo en materia de prevención y resolución de conflictos y en cuestiones de violencia contra las mujeres»<sup>38</sup>.

En cuanto a la cuestión homosexual no hay, sin embargo, una orientación específica de la ONU para los asuntos militares. El tema es tratado en ámbito de otros derechos humanos en general y cuando la palabra género es mencionada se refiere a la cuestión de la mujer. Aunque muchos países practican políticas liberales al respecto, el tema es tratado con precaución. Damos una visión general de cómo estas dos modalidades de incorporación –mujeres y homosexuales– están sucediendo en las fuerzas armadas de los países miembros de la OTAN y cómo este marco se va dibujando en América Latina.

Se observa que las limitaciones impuestas a los homosexuales son básicamente de orden moral, mientras que los argumentos en contra del pleno acceso de las mujeres a todas las etapas de la carrera militar se refieren principalmente a la fuerza física y factores biológicos. Sin embargo, el acceso de la mujer a las fuer-

36. Las declaraciones del secretario general Ban Ki-moon se realizaron el 4 de junio de 2010, durante el debate de la Asamblea General sobre la participación de las mujeres en las misiones políticas y de paz. <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/detail/180916.html> (consultado en julio de 2010).

37. Sobre la participación de la mujer en América Latina en las fuerzas armadas y las misiones de paz, véase Donadio, 2009.

38. <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/compromisso-da-onu-com-mulheres-fica-no-papel/> (consultado en julio de 2010).

zas armadas es más fácil que el de los homosexuales. En este caso, las restricciones se tornan más rígidas para la homosexualidad por estar todavía lleno de connotaciones negativas desde el punto de vista social, moral y religioso. La homosexualidad, en casi toda América Latina, es vista como una desviación o una depravación moral, una enfermedad, una anomalía o una indignidad social. Es diferente de la asociación de la condición femenina con la debilidad física y la vocación maternal, que no tiene objeciones desde punto de vista moral o religioso.

En la actualidad, la mayoría de los países occidentales aceptan mujeres en las FAS, aunque con restricciones en cuanto a la posibilidad de ocupar todas las posiciones jerárquicas y de mando<sup>39</sup>. En los países de América del Sur con el servicio militar obligatorio, la participación femenina es facultativa<sup>40</sup>. A partir de finales del siglo XX, todos los países de América del Sur comenzaron a aceptar a las mujeres en esta carrera, a pesar de que continúan existiendo algunas restricciones de mando. La incorporación femenina se ha hecho gradualmente, a pesar de que en la mayoría de los países haya una discusión más calificada y sistemática sobre las políticas transversales de género en todos los ramos del gobierno y de las instituciones del Estado<sup>41</sup>. Por lo tanto, la incorporación de la mujer en las fuerzas armadas es prácticamente una constante en los países miembros de la OTAN y también en América del Sur.

En cuanto a la cuestión de los homosexuales, la situación es muy diferente. Aunque en casi todos los países de América del Sur se desarrolló algún tipo de discusión sobre este tema, excepto Uruguay, ninguno de ellos despenalizó la incorporación de los homosexuales conforme a los datos dispuestos en la siguiente tabla. No obstante, no deja de sorprender la cantidad de países en los que ya se maneja este asunto sin restricciones legales o disciplinarias.

Además de los países mencionados anteriormente, otros tienen políticas para aceptar a los gays en el ejército sin restricciones legales. Estos son: Australia, Austria, Finlandia, Irlanda, Israel, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suecia y Suiza.

Es decir, de los 25 países que hoy no tienen obstáculos legales para la presencia de homosexuales en el ejército, 19 se encuentran en Europa, uno en América del Norte (Canadá), uno en América del Sur (Uruguay), uno en Oriente Medio (Israel), dos en Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) y uno en África (Sudáfrica). En América del Sur el tabú sobre los homosexuales en el ejército es todavía grande, pero se producen debates al respecto en varios países, sobre todo en Argentina. En Estados Unidos la política de Don't Tell, Don't Ask cubrió el tema hasta su derogación en 2010<sup>42</sup>. En muchos países de África y América Latina los homosexuales todavía son víctimas de la violencia en

la sociedad en general. En estos países, las FAS han servido para reforzar ciertos prejuicios y discriminaciones.

#### La incorporación de las mujeres y de los homosexuales en las fuerzas armadas. Países de la OTAN y de América del Sur<sup>43</sup>

Países	Mujeres – año de incorporación cuando disponible	Incorporación de homosexuales
Albania	No	No
Alemania	2000	Sí
Argentina	1997	No
Bélgica	1977	Sí
Bolivia	1979	No
Brasil	1998	No
Bulgaria	Sí	No
Canadá	1951	Sí
Colombia	1977	No
Croacia	Sí	No
Dinamarca	1946	Sí
Ecuador	2003	No
España	1988	Sí
EEUU	1970	No
Francia	1951	Sí
Eslovaquia	Sí	No
Eslovenia	Sí	Sí
Estonia	Sí	Sí
Grecia	1979	No
Guayana	No	No
Países Bajos	1988	Sí
Hungría	1996	No
Italia	2000	Sí
Letonia	Sí	No
Lituania	Sí	Sí
Luxemburgo	1987	Sí
Noruega	1985	Sí
Paraguay	2003	No
Perú	1997	No
Polonia	1999	No
Portugal	1988	No
R. Unido	1992	Sí
Rep. Checa	1985	Sí
Rumania	Sí	No
Surinam	No	No
Turquía	1955	No
Uruguay	1997	Sí
Venezuela	2002	No

#### Notas finales

Con la redemocratización en la región se intensificaron formas de cooperación, institucionales y no institucionales, así como ejercicios militares conjuntos. Aumentó la percepción de que América del Sur, además de ser libre de armas nucleares, es una zona de paz en términos de conflictos militares e interestatales convencionales. Sin embargo, es una de las regiones más violentas del mundo, si se tiene en cuenta las diversas formas de criminalidad. También es la más desigual. Las amenazas locales

39. Algunos autores afirman que la entrada de las mujeres en el ejército después de la Segunda Guerra Mundial fue una respuesta al poco atractivo que el ejército pasó a tener como opción profesional para los hombres. Véase al respecto Moskos, Williams, Segal, 2000.

40. En América del Sur, solo Argentina, Perú y Uruguay no tienen servicio militar obligatorio (Donadio, 2008).

41. Masson (2009) indica un número de puntos que componen una agenda de discusión acerca de las mujeres y los militares.

42. Fue revocada por la Cámara de Representantes el 16 de diciembre de 2010 y por el Senado de Estados Unidos el 18 de diciembre de 2010 y derogada por el presidente Barack Obama el 22 de diciembre.

43. Para diseñar el marco de la OTAN, utilizamos los datos de dos importantes instituciones de investigación en el área: International Lesbian, Gay, Bisexual and Trans and Intersex Association ([www.ilga.org](http://www.ilga.org)) y Palm Center (<http://www.palmcenter.org>) (consultado en mayo de 2011).

son el tráfico de armas y de personas, el terrorismo, el narcotráfico y otras formas de crimen organizado, la corrupción, la degradación ambiental y la pobreza extrema, entre otras. La criminalidad, la pobreza, la precariedad de las fuerzas políticas y la corrupción hacen de América de Sur un caso en materia de seguridad, pero no tiene grandes problemas en el ámbito de la defensa.

La pobreza ha sido a menudo citada como una razón para vincular las acciones militares a los temas de desarrollo y de las políticas sociales. El caso más notable en este sentido es el de Venezuela. Así que, aunque se trata de una región de democracia, el protagonismo militar ha continuado con nuevas expresiones. En los países andinos, las fuerzas armadas han desempeñado un papel tribunicio y han actuado como actores clave en la resolución de conflictos políticos, lo que las mantiene en el proscenio (Pion-Berlín y Trinkunas, 2008).

En Brasil, la institución militar permanece formalmente fuera de la política, pero todavía son vistos como motor de desarrollo y de formación de ciudadanía. Además, han sabido defender sus intereses corporativos y han funcionado como actor con poder de veto en cuestiones de derechos humanos. La creación del Ministerio de Defensa fue una importante iniciativa destinada al control civil de las fuerzas armadas, pero este proceso ha avanzado lentamente. Todo indica que los cambios se producirán en la medida en que haya una renovación generacional en los cuarteles y un cambio de actitud de las autoridades civiles en relación con el tratamiento de las FAS y de los temas de defensa.

Al asumir el cargo a principios de 2011, la presidenta Dilma Rousseff anunció que enviaría al Congreso una propuesta de creación de la Comisión Nacional de la Verdad, vinculada a la Secretaría de Derechos Humanos, con el fin de determinar los hechos sobre los muertos y desaparecidos durante la dictadura militar. A pesar de que existe una garantía legal de que los responsables de estos actos no pueden ser juzgados ni castigados, las FAS reaccionaron cohesionadas contra la Comisión. En una declaración afirmaron que:

«Brasil vive hoy una situación política, económica y mundial completamente diferente del momento histórico en que ocurrieron los hechos. Comisiones de esta naturaleza se crean en un contexto de transición política, que no es el caso en la actualidad. Pasaron casi 30 años desde el Gobierno llamado militar y muchas personas que vivieron ese período ya han fallecido, testigos, documentos y pruebas prácticamente se han perdido en el tiempo, es improbable llegar realmente a esclarecer la verdad de los hechos. Por lo tanto, la creación de una Comisión de la Verdad hoy en día no tiene sentido (...)»<sup>44</sup>.

Para los autores de la nota, la Comisión solo abriría heridas del pasado, crearía nuevos desacuerdos, retaliaciones y para nada contribuiría a la reconstrucción histórica. Esta es una demostración del corporativismo militar reforzado por la poca atención que la sociedad y el Gobierno han dado a las cuestiones de de-

rechos humanos durante y después de la dictadura. Hay una complicidad entre las fuerzas armadas y la sociedad en Brasil sobre ese tema. En varios países de la región, el nivel de respeto de los derechos humanos sigue siendo deplorable. No existe un acuerdo sobre el papel de los militares en los asuntos sociales y económicos y su acción policial es apoyada por la mayor parte de la sociedad.

No solamente en América del Sur, sino en todo el mundo, las guerras interestatales tienden a disminuir y las FAS se ven obligadas a repensar su lugar y sus estrategias. Las causas humanitarias tienden a ganar fuerza y permiten nuevas formas de prestigio militar. Las nuevas amenazas, especialmente el terrorismo internacional, requieren una revisión de los paradigmas. Estas nuevas misiones así como los nuevos derechos que obligan a los cuarteles a incorporar nuevos valores cambiarán el perfil de la institución militar a medio plazo, así como sus relaciones con la sociedad. Al mismo tiempo, todo indica que continuarán siendo instituciones fundamentales para las políticas de los estados, sobre todo en cuestiones humanitarias internacionales y en misiones de paz. Por lo tanto, si bien no podemos hablar de tutela militar, en muchos casos puede inferirse que asistimos a un nuevo protagonismo, o al menos, a nuevas formas de expresión de poder de las FAS en referencia a sus variadas actuaciones en el mundo civil<sup>45</sup>.

## Referencias bibliográficas

Alsina Júnior, João Paulo Soares. *Política externa e poder militar no Brasil, universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Ayerbe, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, 2008.

Basombrio, Carlos. «The military and the politics in the Andean Region». *Andean Working Papers. Inter-American Dialogue* (2006). Washington.

Bitencourt, Luiz. «Seguridad en el nuevo mundo: Brasil y el dilema del liderazgo mundial», en: MARTÍNEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (org.). *La seguridad desde las dos orillas*. Barcelona: CIDOB, 2006.

Brustolin, Vitelio. *Abrindo a caixa preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economía, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento, UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

Carreiras, Helena. *Mulheres nas Forças Armadas portuguesas*. Lisboa: Cosmos, 1997.

CEPAL. *Panorama social da América Latina 2010*. [www.eclac.org, acceso en marzo de 2011].

D'Araujo, Maria Celina y Castro, Celso. *Changing military end*

44. La nota fue publicada por los principales periódicos de Brasil a principios de marzo de 2011. Véase, por ejemplo, O Globo, 9 de marzo de 2011.

45. Los términos utilizados aquí son parte de las clasificaciones producidas por primera vez por Huntington, 1996.

security arrangements in the Mercosur: the possible role of the European Union. Rio de Janeiro: Editora FGV, Textos Cpdoc, n.º 30 (1998).

D'Araujo, Maria Celina. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Edit. da FGV, 2010.

D'Araujo, Maria Celina. «Reflexiones para la construcción de una agenda de género en las Fuerzas Armadas», en: *Género y Fuerzas Armadas: algunos análisis teóricos y prácticos*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina y la Fundación Friedrich Ebert, 2010a.

Diamint, Rut. *Civilians and the military in Latin American democracies*. Disarmament Forum, Human Security in Latin America, 2002 (en línea) [Fecha de consulta octubre de 2010]. <http://www.unidir.ch/pdf/articles/pdf-art1444.pdf>

Donadio, Marcela y Tibiletti, Maria de La Paz. *A comparative Atlas of defense in Latin America*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.

Donadio, Marcela y Tibiletti, Maria de La Paz. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Resdal, 2010.

Donadio, Marcela. *La reaparición de la «cuestión militar»: presupuestos de defensa, economía y reformas de defensa*. Paper presentado no Congresso da LASA, Latin American Studies Association, Toronto, Canadá, 6 a 9 de Outubro de 2010.

Donadio, Marcela. *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Resdal: Buenos Aires, 2009.

Flemes, Daniel. «O Brasil na iniciativa Bric: soft balancing numa ordem global em mudança?». *RBPI* (2010) año 53, n.º 1.

Gouveia, Carlos A. M. *O amansar das tropas: linguagem, ideologia e mudança social na instituição militar*. Tese de doutorado. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1997.

Gudynas, Eduardo. Reformas constitucionais na América do Sul: avanços com tensões persistentes. *Democracia Viva*, n.º 41 (enero de 2009).

Huntington, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

Huntington, Samuel P. *O soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

LAPOP. Latin American Public Opinion Project. Vanderbilt University (en línea) [Fecha de consulta octubre de 2010] <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Moskos, Charles C.; Williams, John Allen; Segal, David R. *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*. New York: Oxford University Press, 2000.

Oliveira, Eliézer R. de. *Democracia e Defesa Nacional. A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*. São Paulo: Editora Manole, 2005.

Oliveira, Eliézer Rizzo de. y SOARES, Samuel A. «Forças Armadas, direção política e formato institucional», en: CASTRO, Celso y D'Araujo, Maria Celina (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 98-124.

Pion-Berlin, David. «Militares y democracia en América Latina en lo nuevo siglo». *Nueva Sociedad*, n.º 213 (jan-fev 2008), p. 51-63.

Pion-Berlin, David y Trinkunas, Harold. *Civilian Praetorianism, Regime Crises and Military Responses in Comparative Perspective*. Trabalho preparado para a IPSA, Santiago do Chile, 25-28 de junho de 2008.

Raza, Salvador G. «Para além dos livros brancos de defesa», en: BRIGAGÃO, Clóvis y PROENÇA JR., Domício (orgs.). *Terrorismo*. São Paulo: Hucitec, 2004.

Reis, Oswaldo Dehon R. *The role of regional powers in unipolarity: Brazil in South America after the cold war*. Trabalho apresentado no Congresso da LASA, Latin American Studies Association, Toronto, Canadá, 6 a 9 de Outubro de 2010.

Rouquie, Alain. *O Estado militar na América Latina*. São Paulo: Alfa-Omega, 1964.

SIPRI. *Armaments, disarmament and international security*. SIPRI yearbook. London: Oxford Press, 2008.

Spektor, Matias. «Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região». *RBPI*, año 53, n.º 1 (2010).

Vera, Cristián Garay. «Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Comparado: Perspectiva Para la Cooperación y Divergencia en Sudamérica». *Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC)* (julio de 2009). Colombia.

Vigevani, Tullo; Ramanzanini JR., Haroldo; Correia, Rodrigo Alves. «Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In Ayerbe, Luis Fernando (org.)». *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, 2008.

— «Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva», en: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, 2008.

Villa, Rafael Duarte. «Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares». *Observatório político sul-americano*, (diciembre 2008) (en línea) [Fecha de consulta octubre de 2010] [http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/8\\_estudosecenarios\\_2008-12%20-%20Estudos\\_Villa.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf)

Zaverucha, Jorge y Rezende, Flávio da Cunha. «How the military competes for expenditure in Brazilian democracy: arguments for a outlier». *International Political Science Review*, vol. 30, n.º 4 (2009), p. 407-429.

Zaverucha, Jorge. *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2000.

### 3. Defensa Nacional y democracia en América Latina: los intentos de cambio de régimen y la defensa nacional

Juan Rial, *Analista político y consultor en PEITHO, sociedad de análisis político de Montevideo*

En 1962 el periodista francés de *Le Monde* Marcel Niedergang publicaba «Les vingt Amérique Latines» indicando con ese título que la región no constituía un conjunto homogéneo, sino un espacio político, social, económico y cultural muy diversificado. Los esfuerzos de integración que inició la ALADI<sup>46</sup> en los años sesenta y que se continuaron con bloques regionales diversos no fueron mucho más que retórica y buenos deseos. Hoy el concepto acuñado por el chileno Francisco Bilbao y el colombiano José María Torres Caicedo en los años 1850 (Romero, 1998) y popularizado por diversos autores franceses de tiempos del segundo imperio y, posteriormente, por personalidades como Siegfried (1934) sigue siendo el denominador común de un espacio geográfico, pero no parece tener un contenido político unitario.

A comienzos del siglo XXI la mayoría de los países, salvo el viejo caso de Cuba y el reciente de Venezuela, recorrían el camino con un régimen capitalista, más o menos neoliberal y con un marco político democrático representativo. Al comenzar la segunda década del siglo, el capitalismo sigue siendo dominante, pero sus notas han variado. En varios países es un capitalismo de Estado lo que predomina, y la democracia representativa tiene restas fuertes en su ejercicio, predominando la figura del nuevo caudillo conductor.

Si bien hay pluralidad en la oferta política, ya no es exclusiva de los partidos políticos, a pesar de que en más de un ordenamiento jurídico así se dispone, sino de movimientos flexibles, con escasa o nula estructuración burocrática, en algunos casos sin vocación de permanencia en el tiempo, y fuertemente personalizados en la figura de sus nuevos caudillos, *poliactores* o *poliactrices* que deben movilizar a sus seguidores, fundamentalmente, a través de los medios de comunicación masivos. Han proliferado mecanismos de democracia directa que incluyen hasta la posibilidad de revocar a los presidentes, se ha ampliado notoriamente el llamado «poder de la calle», las formas de manifestar o protestar, o demandar, que suponen una movilización constante de grupos cuya referencia no apunta a un cambio de horizonte utópico, sino a una

reivindicación precisa o a una nueva forma de supervivencia en el marco de esa sociedad de mercado donde predomina la informalidad.

Algunas formas de delincuencia organizada han proliferado al amparo de redes que vinculan el poder político con *capos* que corren el riesgo de ponerse a la cabeza de sus organizaciones y cubrir espacios que fueron abandonados por la institucionalidad estatal. Son también el resultado de la falta de esperanza de sectores populares excluidos de los beneficios del sistema. La corrupción no parece tolerable cuando los privilegiados no comprenden que deben proteger a esos sectores subalternos.

Pero no hay formas alternativas de organización. De ahí que en el nuevo constitucionalismo se apele a la identidad del grupo, al particularismo por encima de la universalidad y se recurra a la utopía del pasado de un presunto paraíso perdido.

En esa América Latina de los particularismos, cada entidad se diferencia notoriamente de la vecina. Sin embargo, se han multiplicado los foros de encuentro entre los máximos dirigentes de los países, y entre ellos se cuenta la aparición de un Consejo Suramericano de Defensa, un organismo que reúne a los ministerios de Defensa de los países del sur, los diez latinoamericanos más Guyana y Surinam. Por ahora no parece

**Algunas formas de delincuencia organizada (...) son también el resultado de la falta de esperanza de sectores populares excluidos de los beneficios del sistema. La corrupción no parece tolerable cuando los privilegiados no comprenden que deben proteger a esos sectores subalternos**

que apunte más allá de los buenos propósitos, pero a pesar de que gran parte de la política de nuestros días es mediática y fuertemente simbólica, al menos en este campo parece que se ha avanzado sustancialmente y este hecho sirve para diluir o aplazar conflictos que, de otro modo, podrían desembocar en confrontaciones violentas.

La distancia entre los países se puede percibir también dentro de cada unidad y comparando entre ellas, entre los discursos y la práctica. No haremos una revista exhaustiva, solo citaremos algunos ejemplos para mostrar la diversidad de la América Latina de hoy, señalando, además, la fuerte diferencia de los países de lengua no hispana del Caribe.

#### Entre ideología y práctica

Si se asiste hoy en día a un acto público con participación de personal de las fuerzas armadas en Venezuela, se escuchará la invocación del nuevo lema «Patria, socialismo o muerte» y que la tropa responderá con el grito «Venceremos»<sup>47</sup>. También se puede observar que las largamente anunciadas milicias, un cuerpo paralelo a las fuerzas armadas, finalmente hicieron su aparición en abril de 2010.

46. Asociación Latinoamericana de Integración, previamente denominada ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), una institución poco conocida con sede en Montevideo, que administra algunos tratados de desgravación arancelaria para facilitar el libre comercio entre los países que la integran, suramericanos, más México y Cuba.

47. Creado en Cuba, y no solo para las fuerzas militares cubanas, por Fidel Castro en marzo de 1960. El lema era «¡Patria o muerte! ¡Venceremos!».

El proceso de creación de la fuerza política que respalda al nuevo caudillo, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), aunque retardado, finalmente se concretó en 2007, reuniendo a unos cinco millones de adherentes<sup>48</sup>. Desde 1976, el Estado controla la empresa principal del país, Petróleos de Venezuela, pero durante la Administración de Hugo Chávez ha avanzado en muchas nacionalizaciones<sup>49</sup>.

A primera vista, estos hechos parecen indicar que hay un cambio de régimen fuerte en Venezuela.

Venezuela sigue siendo, fundamentalmente, un país exportador de petróleo. Los hidrocarburos constituyen el 80% de las ganancias por exportaciones y el petróleo constituye un tercio del producto bruto interno del país. La crisis de los años ochenta, motivada por la caída de los precios del petróleo, produjo un colapso económico y un rápido deterioro del sistema político; en los años noventa se registraron varios intentos de golpe de Estado, el primero conducido por Hugo Chávez, quien en 1998 obtuvo finalmente la presidencia en medio del desprestigio de los partidos políticos hasta entonces dominantes. Chávez propuso un cambio constitucional que fue aceptado y desde entonces han adicionado sucesivas reformas que mediante reiterados *referenda* le han permitido mantenerse en el poder, superando en 2003 un intento de golpe de Estado en su contra y luego la derrota en una de las consultas populares.

El precio del petróleo creció nuevamente permitiendo al Gobierno de Hugo Chávez recibir entre 1998 y 2008 alrededor de 325.000 millones de dólares, de acuerdo con cifras del Banco Central por ese concepto. Con ellos Chávez financió nacionalizaciones, llevó adelante planes denominados «misiones» para atenuar la pobreza y la indigencia y financió una agresiva política exterior, especialmente en América Latina.

Pero la esencia del sistema sigue siendo capitalista y de mercado. El principal capitalista es ahora el Estado y sus asociados privados, los que suelen ser conocidos como la *boliburguesía*. La propiedad privada y la pequeña empresa se mantienen en todos sus términos.

Venezuela sigue importando casi todos los alimentos, ropa, productos de consumo y la inflación se ha disparado, llegando a finales de 2009 al 30%. Para controlar la moneda extranjera, el Gobierno recurrió al viejo sistema de valorar las divisas de forma diferente según su destino, cotizando el dólar a 2,6 bolívares para importar alimentos, medicinas y maquinaria y a 4,3 para todo el resto. La llamada Comisión Administradora de Divisas (CADIVI) tiene una importancia central en la Venezuela de estos días por estos manejos.

48. Sus bases se denominan BataSos (batallones socialistas).

49. En 2007 nacionalizó las refinerías del Orinoco para tratar crudos pesados de Exxon Mobil y Conoco Phillips, la empresa de siderurgia Ternium Sidor, las diversas empresas proveedoras de electricidad, la cementeras Cemex, Holcim y Lafargue, CANTV la principal compañía de telecomunicaciones y obtuvo el 25% del control de las operaciones de Verizon en el país. El Banco de Venezuela que era operado por el grupo Santander también pasó a control estatal. Asimismo se han nacionalizado cadenas hoteleras como las de isla Margarita. Se han expropiado latifundios y se ha tomado control de tierras que supuestamente contienen minas de oro.

La infraestructura del país muestra déficits y a pesar de producir una enorme masa de petróleo se registra una crisis en la generación de electricidad. A pesar de tener fuertes reservas de gas, la parte occidental del país debe importarlo de Colombia.

En resumen, los símbolos anuncian un régimen socialista; las prácticas, sin embargo, nos indican que se está frente a una economía estatizada de tipo capitalista, donde quienes están cerca de los centros de poder tienen una posición de privilegio. Políticamente es un régimen autoritario, aunque con una fuerte legitimidad de origen, obtenida por medio de elecciones y mecanismos plebiscitarios. Hábilmente, Chávez ha sabido aprovechar este apoyo para establecer una «tiranía de la mayoría», manejándose en los límites de la legalidad, en muchos casos violándola abiertamente<sup>50</sup>.

En ese marco, las fuerzas militares, actor sustancial en 2003 para hacer abortar el golpe de Estado, ya que contó con algunos apoyos dentro de las propias fuerzas para hacerlo caer, han sido cooptadas, especialmente mediante el mecanismo de aumentos constantes de los salarios del cuerpo de oficiales<sup>51</sup>.



El 13 de abril de 2010 empuñando una espada que perteneció a Bolívar, Hugo Chávez juramenta a 35.000 milicianos. Foto: *El País*, 14 de abril de 2010

Sin embargo, no es solo Venezuela la que sigue este camino. Desde que Evo Morales fue elegido presidente de Bolivia, ese país también recorre la vía de las nacionalizaciones, pero partiendo de un proceso previo de privatizaciones fuerte, llevado a cabo a finales del siglo xx y realizado, por lo tanto, a un ritmo un poco más lento. Los hidrocarburos, que ya fueron nacionalizados en 1937 y en 1969, comenzaron a ser nacionalizados por tercera vez en 2006. También se encaró la nacionalización de la empresa telefónica ENTEL y de la mayoría de las empresas productoras de energía eléctrica. La meta es recuperar para la propiedad estatal la administración de recursos naturales, que constituyen el 70% de las exportaciones del país. El sector exportador es responsable de cerca del 50%

50. En el discurso del 10 de enero de 2007 al inaugurar nuevamente un período presidencial expresó: «Yo soy muy de la línea de Trotski: la revolución permanente».

51. Un 30% en 2008, un 40% en abril de 2010.

del PBI del país. En 2008 se creó un ministerio denominado Ministerio de la Defensa Legal con el propósito específico de lidiar a favor de los intereses del Estado en todos estos procesos.

Pero, al igual que en Venezuela, existe un fuerte sector privado y no se ha aplicado como principio la idea de abolir la propiedad privada. Se trata también de un régimen de capitalismo de Estado que, al igual que en Venezuela y Ecuador, en más de un caso supone la asociación del Estado con empresas transnacionales, buscando que el Estado controle el paquete accionario mayoritario y no siempre el 100% de la empresa. Los ingresos fiscales provenientes de la nacionalizada industria de hidrocarburos pasaron de representar un 5,6% del PIB en 2004 a un 24% del PIB en 2008. Este incremento en los recursos fiscales provenientes de la exportación de gas y petróleo, favorecido por el precio internacional y no por la productividad, se ha traducido en un crecimiento sin precedentes en el gasto público y en una acumulación importante de reservas internacionales. Estas pasaron de representar 900 millones de dólares a inicios de 2004 a 8.500 millones de dólares a finales de 2009. Financieramente la gestión es fuertemente ortodoxa, la deuda pública se ha reducido de forma importante en Bolivia. Mientras que en 2005 representaba un 74,4% del PIB, en 2009 bajó hasta un 45,4%. Pero se mantiene la idea de nacionalizar paulatinamente todo lo que consideran que es un sector estratégico<sup>52</sup>.

El cambio fuerte en Bolivia fue la adopción de un nuevo marco constitucional que creó un Estado plurinacional. El proyecto de construcción de un Estado plurinacional y comunitario se aparta bastante del proyecto llevado a cabo en Venezuela, que apunta a un esquema centralizado en la figura del caudillo político. Si bien discursivamente hay rastros de marxismo, la nota etnoculturalista nacionalista y comunitaria es la dominante<sup>53</sup>. En Bolivia al adoptar esta posición se ha apostado por una estructura que atenúa fuertemente el esquema liberal representativo incorporándole normas comunitarias, fuertemente contradictorias con el anterior esquema prevalente.

**En esa América Latina de los particularismos, cada entidad se diferencia notoriamente de la vecina. Sin embargo, se han multiplicado los foros de encuentro entre los máximos dirigentes de los países, y entre ellos se cuenta la aparición de un Consejo Suramericano de Defensa**

En la práctica, además, mientras que el nuevo caudillo Chávez, que opera con el apoyo de una parte importante del aparato militar, se impone a la desarticulada oposición, el presidente boliviano Evo Morales se enfrenta constantemente a una oposición minoritaria pero cohesionada territorialmente en los departamentos orientales del país, los más ricos en recursos naturales exportables. El proyecto enunciado en la Constitución de 2009 se debe construir en un marco inestable por esa oposición minoritaria, pero relevante por su influencia como poder fáctico. Sin embargo, las formas de operar propias de los nuevos caudillos también se manifiestan en el caso de Morales, quien se impone a los demás poderes y busca controlar a la oposición política sin dudar en perseguir a través de procesos judiciales a algunos de sus principales dirigentes para erosionar su base de legitimidad.

La nueva Constitución, que entró a regir en 2009, define a Bolivia como un Estado pacifista, promotor de la cultura y el derecho a la paz y la cooperación entre pueblos de la región y del mundo, a fin de contribuir al conocimiento mutuo, desarrollo equitativo y promoción de la interculturalidad con pleno respeto a la soberanía de los estados; por ende rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución de conflictos entre estados reservando la legítima defensa en caso de agresión. Asimismo, prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en su territorio.

Sin embargo, después de esta larga parrafada retórica, en la sección correspondiente a defensa, la Constitución mantiene la estructura tradicional de las fuerzas armadas y su misión tradicional de defensa de la independencia y seguridad del Estado, el honor y soberanía del país, el imperio de la Constitución, la estabilidad del Gobierno, además de indicar que participarán en las tareas

de desarrollo integral del país.

En Ecuador también hubo un cambio constitucional después de un período de constante inestabilidad político-institucional. De 1979 a 2009 hubo catorce presidentes; cinco de ellos fueron sustitutos de su antecesor destituido. El actual presidente Rafael Correa también quiere conducir a su país hacia el socialismo. Las nacionalizaciones recorren a un ritmo más lento. Gracias al precio del petróleo los ingresos provenientes de su exportación<sup>54</sup> son el primer rubro del país, seguido de las remesas que envían los inmigrantes ecuatorianos en el exterior<sup>55</sup>. Es también un país con un capitalismo de Estado

52. Morales firmó el 1 de mayo de 2010 los decretos 493 y 494 para comprar las acciones que no tenía el Estado en las generadoras de electricidad Corani SA, Guaracachi SA y Valle Hermoso SA. La misma suerte corrió la Empresa de Luz y Fuerza de Cochabamba (Elfec). Con ello llega al control del 80% del sector de generación eléctrica de Bolivia.

53. El principio de ciudadanía construido en Occidente basado en la libertad no preside el marco constitucional boliviano, sino que es una híbrida definición que trata de integrar normas comunales con valores colectivos tradicionales de la etnicidad diversa del país con las normas emergentes del desarrollo occidental. Así resulta una compleja definición estatuida en el artículo primero de la Constitución de 2008: «Bolivia se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país». Para una defensa ideológica de esta posición, véase el trabajo del vicepresidente Álvaro García Linera, Estado Multinacional. La Paz: editorial Malatesta, 2005.

54. De acuerdo con cifras del Ministerio de Recursos no Renovables, si se calcula el precio del barril a 85 dólares, ingresarían unos 4.000 millones de dólares por exportaciones de hidrocarburos.

55. Las remesas que los ecuatorianos enviaron desde el exterior alcanzaron 2.495,1 millones de dólares en el año 2009, monto que representa una reducción de 326,5 millones de dólares (11,6%) frente a los 2.821,6 millones de dólares registrados en el año 2008. La crisis financiera mundial, que afecta principalmente a Estados Unidos y España, países originarios de los flujos de remesas en aproximadamente un 86%, evidencia una marcada pérdida de puestos de trabajo de migrantes ecuatorianos, además las restricciones impuestas por dichos países para aminorar los flujos

a cargo de un nuevo caudillo. El cambio constitucional ecuatoriano busca crear un Estado más fuertemente garantista. Un efecto no querido es que puede llevar a la ineficacia en su accionar y a deslegitimarlo por inconsistencias normativas y por prácticas, que, precisamente, apuntan a concentrar el poder decisorio en el caudillo presidente. Aunque ideológicamente introduce la nota ética, la misma tiene menos posibilidades de traducirse en efectos de política práctica<sup>56</sup>.

Podríamos seguir enumerando cambios en otros países, pero con lo indicado hasta ahora solo queremos señalar que cuando se habla del giro a la izquierda de América Latina no se está hablando de un movimiento unívoco, sino que en cada país y circunstancia hay caminos diferentes que se recorren; que en algunos casos el mensaje más que adherir a la izquierda tradicional tiene nuevos desarrollos. Entre ellos se destacan los contenidos étnicos, se recoge la prédica acerca de las garantías y derechos y se incorpora el viejo mensaje de la justicia social, el socialismo y el igualitarismo. Hay un discurso que condena el imperialismo, considerando como tal a Estados Unidos y una invocación anticapitalista que en la práctica está desmentida por la práctica. Políticamente, está encarnado en nuevos caudillos que ejercen el poder de forma personalizada, no siempre siguiendo las reglas institucionales que muchos de ellos impulsaron con sus reformas constitucionales.

La diversidad de los arreglos institucionales y de los gobiernos al comenzar la segunda década del siglo XXI, cuando ya ha pasado más de un cuarto de siglo del nuevo viraje hacia la democratización en América Latina, indica que estamos ante un escenario que podemos denominar, provisoriamente, posdemocrático. Sobre la base de un esquema capitalista, controlado por el Estado y por las nuevas elites que lo gobiernan, en alianza con otros poderes fácticos, se han establecido nuevas supraestructuras de gobierno con sus justificaciones ideológicas.

Ya no se trata solo de recobrar o construir regímenes políticos que garanticen los derechos fundamentales y que realicen elecciones periódicas, sino que se busca abordar el campo de los llamados derechos sociales y económicos y que se consulte, casi diariamente, a la ciudadanía para la toma de decisiones. Esto no solo en los países que tienen un régimen que podemos considerar genéricamente como «progresista y de izquierdas», sino prácticamente en todos. Aunque se busque manipular a la ciudadanía como lo hacen desde dos posicio-

**La democracia representativa se cuestiona. Se busca el protagonismo del ciudadano por la vía del ejercicio directo de la democracia, sea por mecanismos legales o por la presencia en las calles. El ideal es la incidencia directa, no la representación**

nes ideológicamente opuestas, como fue el caso de Chávez y Uribe, o aun cuando se trata de un «saludo a la bandera», hoy no se desconoce de ninguna manera a la masa popular.

En un contexto latinoamericano de crisis económica y social, que llegó para estar presente por un buen tiempo, las demandas ciudadanas crecerán. Por ello en más de un país se han registrado cambios que encumbraron a la dirigencia que prometió un cambio que atendiese a los sectores mayoritarios de la población.

En ese marco, la inversión tanto local como extranjera ha registrado un retroceso<sup>57</sup>. Ya señalamos que también se registraron bajas en las remesas<sup>58</sup> junto con un funcionamiento mucho más reducido de la válvula de escape que es la migración al extranjero. En un contexto cada vez más urbano, con casi el 80% viviendo en ciudades y pequeños pueblos, el desempleo crecerá así como las tensiones y las demandas sociales, hecho que afectará al sistema político y pone en cuestión temas de seguridad pública.

Los nuevos e inciertos escenarios de la región latinoamericana muestran a partidos políticos y congresos desprestigiados, a una ciudadanía que se mueve entre dos posiciones polares. La mayoría son ciudadanos «en fuga», que se desinteresan por los asuntos públicos, que tratan de atender sus asuntos personales o familiares o de sector, sin preocuparse del ámbito público o, si lo hacen, son

«mano de obra» para diversas empresas políticas poco institucionalizadas, manifestándose, sustancialmente, en los procesos electorales.

Otros, minoritarios, pero a veces en números importantes, han encontrado en la protesta permanente una forma de lograr la atención para poder resolver, de forma precaria, su día a día. En ciertas ocasiones el nivel de movilización sube y se producen crisis políticas importantes.

La idea libertaria ha avanzado mucho junto al descaecimiento de la autoridad<sup>59</sup>.

La democracia representativa se cuestiona. Se busca el protagonismo del ciudadano por la vía del ejercicio directo de la democracia, sea por mecanismos legales o por la presencia en las calles. El ideal es la incidencia directa, no la representación. La idea libertaria ha avanzado mucho junto al descaecimiento de la autoridad<sup>59</sup>.

migratorios evidenciados por las constantes deportaciones explican la reducción en los volúmenes recibidos de remesas familiares durante 2009.

56. En la Constitución de 2009 se reconoce los derechos al buen vivir (artículo 12 y siguientes). Se habla de la *sumak kawsay*, expresión en quichua que apunta la cosmovisión de la comunión entre naturaleza y formas de vida social y política. La población serrana, de habla quichua, no pasa de una cuarta parte del total y esto se establece para todo Ecuador. También se hace referencia a los derechos de la naturaleza, de la tierra, sin mediación ni referencia a los humanos.

57. Según la UNCTAD en 2007 se registró el récord de inversión extranjera directa en la región con 1.900 mil millones de dólares, bajando a 1.700 en 2008 y a unos 1.000 en 2009. Se supone que el proceso de alza conducirá a inversiones de 1.500 mil millones para 2011.

58. Según el FOMIN del BID, en 2008 se alcanzaron unos 69.200 millones de dólares y cayeron a 58.800 millones en 2009.

59. El poder es un hecho desnudo, la imposición, producto de la voluntad que se impone por la amenaza o el uso efectivo de la fuerza. En cambio, la autoridad está unida a la legitimidad, dignidad, calidad, excelencia de una institución o de una persona. Es lo que desde el punto de vista del Estado puede ser considerado como el poder ejercido por una persona legitimada por una institución o razón conforme a unas funciones que le son generalmente reconocidas. Max Weber la definía «como dominación, (que) es la probabilidad de encontrar obediencia dentro del grupo determinado para mandatos específicos. Afirma que en el caso concreto esta dominación (“autoridad”),



Los regímenes presidencialistas de la región han vuelto a mostrar, con nuevos nombres en algunos casos, y en otros con reiteración de caras conocidas, el caudillismo, aunque el grado de movilización de los seguidores en las calles y plazas no es tan frecuente como en el pasado. Por lo general, ahora se busca una adhesión pasiva a través de los medios masivos de comunicación como actividad primaria, casi diríamos diaria, dejando la movilización en la calle para ocasiones marcadas.

Las orientaciones ideológicas suelen ser confusas. El viejo continuo ideológico izquierda-derecha hoy se aprecia borroso ante la emergencia de demandas nacionalistas, regionales, étnicas, de género, para citar las más relevantes.

La transición democrática ha conducido a un nuevo escenario no previsto en el momento de terminar la ola de autoritarismo que predominó después de los años sesenta en la región. En ese marco, las viejas posiciones ideológicas pierden valor explicatorio y se necesita ver de cerca las prácticas políticas. Esta aproximación también importa en el tema de las políticas públicas sobre la defensa nacional. No es suficiente con repetir las fórmulas de los ochenta cuando se reclamaba la subordinación militar al poder civil.

## La herencia de la transición a la democracia en el campo de la defensa

Como resultado de la transición, en toda la región latinoamericana se trató de llevar adelante un programa común respecto a qué hacer en el ámbito de la defensa nacional y muy especialmente con las instituciones armadas.

Se buscó que los organismos rectores del proceso fueran los ministerios de Defensa. Los países que nos los tenían los crearon, como fue el caso de Brasil y Perú. Otros países le dieron una relevancia mayor a esa institución, que en muchos casos no era más que una dependencia de los militares para asegurar el manejo de la burocracia armada dentro del Estado.

Hoy en día, solo México carece de Ministerio de Defensa, pero hay una Secretaría que maneja la relación política con la fuerza terrestre y la aérea (SEDENA) y otra la marina (SEMAR).

**Las orientaciones ideológicas suelen ser confusas. El viejo continuo ideológico izquierda-derecha hoy se aprecia borroso ante la emergencia de demandas nacionalistas, regionales, étnicas, de género, para citar las más relevantes**

En los demás países hay ministerios con diversos poderes y estructuras. Sin embargo, si bien en la mayoría de los países de la región latinoamericana se ha logrado la subordinación efectiva de los militares al poder político, las formas prácticas que asumió han sido bastantes diferentes. Algunos ministerios de Defensa siguen siendo meras oficinas de personal y pagos de las fuerzas armadas, dependientes efectivamente de las fuerzas armadas. En otros casos son oficinas de enlace entre el presidente y el aparato militar.

Sin embargo, en varios países, aunque con deficiencias estructurales, se han constituido efectivamente en parte del mando superior de las fuerzas armadas. En general, se ha producido una subordinación «subjéctiva», utilizando la vieja terminología de Huntington, que se expresa en la capacidad del poder ejecutivo del presidente de poder hacer los nombramientos de los mandos superiores sin tener que aceptar las indicaciones provenientes de las fuerzas armadas.

Crear efectivamente marcos de control ha sido una tarea difícil. Argentina fue el país en el cual, legalmente y en la práctica, el cambio ha llegado más lejos. El Congreso argentino votó leyes de defensa nacional, de inteligencia, y el Ministerio de Defensa dictó reglamentaciones para ponerlas en la práctica. Asimismo, se construyó una burocracia civil que, colaborando con la militar, ha creado un ministerio que efectivamente maneja la política de personal y presupuesto

y, en buena medida, la definición de las políticas de defensa como forma de encuadrar la política militar a definir por las fuerzas profesionales de los institutos armados. Asimismo, se ha abolido el fuero militar<sup>60</sup>. En el marco de la conducción política institucional, el Ministerio ha manejado el personal militar, el presupuesto, ha creado

una agencia logística común, introduciendo reformas en el proceso de formación de su personal y continúa un proceso de cambios, enfrentando las herencias del pasado reciente, especialmente la actuación militar en la dictadura argentina de los años setenta y comienzos de los ochenta.

En otros países también se realizaron muchos cambios que implicaron ajustes constitucionales y legales, algunos de los cuales aún están en curso; se plantearon asimismo prácticas de acomodamiento y conducción por parte del personal político y militar involucrado en el tema. Los logros fueron dispares según cada país, y un punto importante que hay que distinguir es la distancia entre las disposiciones legales y la práctica. En más de un Estado, las primeras están más avanzadas que las segundas.

Podemos decir, de forma muy general, que los modelos polares van desde aquellos en los que efectivamente el Ministerio

en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión, que se dan por habituación o por arreglos afines. La obediencia es esencial para que se ejerza la autoridad». Hanna Arendt llega a una definición más precisa, distinguiendo autoridad de poder y fuerza, considerando que la autoridad radica en el «indiscutible reconocimiento por aquellos a los que se pide obedecer; no precisa de la coacción ni la persuasión», es decir, no es necesario ni la violencia ni el juicio (Crisis de la República. Madrid: Taurus, 1998, p.146-148). De acuerdo con esta definición, Arendt consideraba que este concepto desapareció en el mundo moderno. En ese sentido hoy Arendt sostiene que solo las normas, la Constitución y las leyes pueden considerarse que tienen autoridad. Por eso el uso del término, en gran medida, tiende a confundirse con poder, así como la personalización ha llevado a que el poder suponga liderazgo y no solo el seguimiento de reglas institucionalizadas.

60. Ley n.º 23 554 de Defensa Nacional de 1988 y su Decreto Reglamentario n.º 727/2006. Ley de Seguridad Interior n.º 24 059 de 1992. Ley n.º 25 260 de Inteligencia Nacional, que desembocó en la creación de la nueva institucionalidad en el área en el año 2001. Ley n.º 26 394 del año 2008 que deroga el código de Justicia Militar y pasa esa materia al fuero civil ordinario.

de Defensa tiene el control de la fuerza como institución especializada del poder ejecutivo, en todos los casos actuando bajo las órdenes del titular del poder ejecutivo, que 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 autonomía de las fuerzas, las que solo responden a la Presidencia como institución, como símbolo de la existencia del Estado.

En muchos de los ordenamientos legales existentes se indica la presencia de un Consejo de Defensa Nacional, que, normalmente, no se convoca ni se reúne. Aquellos integrantes natos de los mismos, especialmente los del área financiera, no quieren comprometerse en el tema, dado que saben que lo que pueden oír es exclusivamente demandas de fondos que tratan de eludir para poder mantener la disciplina fiscal.

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 ese caso, el comandante general de las fuerzas militares sobrepasa, por lo general, la autoridad ministerial y se entiende directamente con el jefe de Estado. 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 es más que un coordinador y no un comandante efectivo.

Un primer caso es el de la conducción efectiva por parte del Ministerio de Defensa, que ya señalamos en el caso de Argentina. El modelo se sigue en Chile, Perú y Uruguay. Los organismos conjuntos, hasta el momento, son prácticamente sobrepasados por los comandantes de cada Fuerza. Sin embargo, en cada uno de los países hay peculiaridades. Argentina es el país donde la autoridad electa tiene el mayor control sobre sus militares respecto a los otros. Colombia también sigue el modelo, aunque, legalmente, el Ministerio no es más que un órgano administrativo. Pero, en la práctica se acerca mucho a los poderes que supuestamente debe tener un Ministerio de Defensa. Brasil también sigue en la práctica ese modelo, aunque la norma legal indica que el Ministerio de Defensa es un órgano asesor del presidente como comandante en jefe, pero, al mismo tiempo, sostiene que las fuerzas armadas están subordinadas al Ministerio de Defensa. Este tipo de contradicciones que aparecen en los instrumentos legales es muy corriente. De ahí que dependen mucho de las prácticas y los liderazgos efectivos para ver si hay o no subordinación militar.

En Perú se aprobó un nuevo código de disciplina. En Chile todavía no se ha terminado de separar a carabineros de defensa en el aspecto presupuestal, aunque ya la dependencia

jerárquica es claramente del Ministerio del Interior. En Brasil el acomodamiento de las fuerzas armadas ha demorado, pero parece darse mejor bajo el ministro Nelson Jobim.

Bolivia es el ejemplo de un segundo caso en el que hay un comandante de fuerzas militares dependiente del presidente. Ese comandante ejerce un poder paralelo al ministro de Defensa. El mismo esquema se sigue en Ecuador, aunque en los dos países tiende a un dominio efectivo del presidente sobre la estructura militar, en razón de la historia reciente por el predominio de nuevos caudillos posmodernos y neopopulistas con fuerte apoyo popular. Los ministros realmente actúan como meros delegados presidenciales y los esquemas legales son un tanto confusos, especialmente tras la aprobación de nuevas constituciones que no han tenido todavía, como correlato, nuevos instrumentos legales acerca de la conducción militar.

Nicaragua es un ejemplo de un tercer modelo, donde la autonomización de la fuerza militar unificada, denominada Ejército, es muy alta y el Ministerio ni siquiera tiene un titular por razones histórico-políticas. Habiéndose transformado en ejército nacional, la fuerza militar ha resistido el control político por parte del partido y el líder que le dio origen.

**La transición democrática ha conducido a un nuevo escenario no previsto en el momento de terminar la ola de autoritarismo que predominó después de los años sesenta en la región. En ese marco, las viejas posiciones ideológicas pierden valor explicatorio y se necesita ver de cerca las prácticas políticas**

Legalmente también es el caso de Paraguay, pero allí la disputa del ministro por tener mando es relevante. También es el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador, donde se hereda una situación de autonomía alta, aunque legalmente se supone que el Ministerio tiene mando de línea sobre las fuerzas militares. En medio de disputas entre políticos y militares también es el caso de la República Dominicana.

En todos esos países las normas legales sobre los ministerios o secretarías de defensa son parte de la legislación sobre los militares.

El cuarto ejemplo lo provee Venezuela, donde en los años recientes el presidente subordina a la fuerza militar y que, además, tiene como contrapeso otra institución en un lento proceso de creación, una milicia que compite con la fuerza profesional y que responde directamente al mando del comandante en jefe *cum* presidente, que es también un neocaudillo del nuevo estilo latinoamericano.

El quinto ejemplo de modelo es el caso especial de México, donde las fuerzas militares por razones históricas tuvieron dos mandos separados. Uno para el Ejército y la Fuerza Aérea, que tuvo su origen dentro de la primera fuerza, constituyendo la Secretaría de Defensa Nacional; y otro para la fuerza naval, constituyendo en este caso la Secretaría de Marina. En el pasado los mandos y la oficialidad eran todos integrantes del partido dominante, el PRI, pero eran exclusivamente militares y no intervenían en la conducción política cotidiana. Con las reformas políticas de los años noventa, dejaron de tener afiliación partidaria pero se mantuvo el carácter militar de las dos secretarías.

El sexto modelo se refiere a Cuba. El mando pasa por el comandante en jefe, que a su vez es presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Al mismo tiempo es también el secretario general del Partido Comunista de Cuba. A causa de la enfermedad de Fidel Castro, ese puesto lo ocupa su hermano Raúl, excepto en el PCC, donde sigue siendo segundo secretario general. Raúl Castro era el ministro de las fuerzas armadas, y ahora este cargo corresponde al general Julio Casas Regueiro, también miembro del buró político del PCC. El control en Cuba lo ejerce la fuerza política, única existente en el país, pero la peculiar historia de Cuba hace que los papeles clave los tengan personas que tienen a la vez condición de políticos y militares. Se trata de una gerontocracia que hunde sus raíces de poder en el proceso revolucionario que no ha dado paso a una nueva generación de líderes.

El séptimo caso corresponde a los países del Caribe, o los países que no poseen o una Fuerza Armada, sino una organización policial. En algunos de los países del Caribe de mayor porte, el jefe de Gobierno suele ser un primer ministro, y es asistido por un ministro de Defensa o un ministro de Seguridad Nacional, con diversos grados de poder efectivo y una pequeña fuerza militar, por lo general unificada y fundamentalmente terrestre, de funciones casi exclusivamente policiales. Este es el caso de Belize, Surinam, Jamaica –donde el Ministerio de Seguridad Nacional supervisa tanto las fuerzas militares (Jamaica Defense Force) como las policiales (Jamaica Constabulary Force)–. El mismo esquema se da en Trinidad y Tobago. En Guyana, la fuerza militar depende directamente del presidente, dados los problemas étnicos del país que afectan también a su pequeña fuerza militar. En islas pequeñas como Barbados y Antigua y Barbuda también hay una fuerza única que depende del primer ministro. En Dominica existe una SSU (Special Service Unit) dentro de la fuerza policial dependiente del ministro de Seguridad. El mismo arreglo tiene la Grenade Royal Police Force, con una SSU, y San Cristóbal and Nevis.

En Haití hay una Policía Nacional y un componente *ad hoc* dependiente de la Presidencia para seguridad del jefe de Estado. La policía no depende de un ministerio sino de una Secretaría de Seguridad Pública, entidad de menor rango.

En Panamá, la Policía Nacional y el Servicio Aeronaval Nacional dependen del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Finalmente, en Costa Rica, la Fuerza Pública y el Servicio de Guardacostas depende del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica.

Diríamos que la democracia como regla ha sido preservada o ignorada, como ocurre en Cuba, a pesar de la existencia de modelos tan diversos. El punto clave está en los grados de autonomización de las fuerzas militares que, sin duda, se han restringido notoriamente.

## Las herencias difíciles de superar: el tema de los derechos humanos

El proceso de transición ha asumido una pesada herencia referida al tema del abuso de los derechos humanos. Mientras que los ministros de Defensa intentaban construir una nueva institucionalidad, al mismo tiempo afrontaron y aún afrontan la herencia de los abusos cometidos por militares en procesos de represión. Pocos son los países que han escapado a este desafío, como por ejemplo Ecuador. En la mayoría de los países de América Latina se han seguido o se siguen procesos judiciales y disputas por la memoria histórica que involucran a los militares.

Una buena parte del tiempo de los jefes de defensa se debe destinar a atender estos temas que producen una clara interferencia en el proceso de construcción de una nueva estructura para manejar las organizaciones militares y las políticas de defensa.

Una buena parte de la discusión con las organizaciones de la sociedad civil sobre el tema defensa no tiene por centro la conducción de la misma, sino los temas de los derechos humanos. Las buenas intenciones a ese respecto, manifestadas por organizaciones de la sociedad civil en más de un caso, han

tenido un efecto no deseado, y es que el tiempo y la atención se han centrado en el pasado y no en los cambios que requiere la organización armada. Al mismo tiempo, se ha descuidado el conocimiento de los nuevos escenarios que enmarcan la actuación de las fuerzas militares y lo que eso representa para la conducción política.

**Al retornar la retórica de la defensa nacional, a pesar de que no había muchas posibilidades de afrontar un conflicto a gran escala entre estados, se habló de la «disuasión creíble» y en algunos casos el proceso fue alentado por disputas territoriales en proceso**

## Conduciendo la defensa como parte de estados debilitados y con pocos recursos. Los gastos militares

El proceso de cambio se ha dado con estados débiles, recordados, cuya capacidad para obtener recursos es limitada. Los ministros de Defensa debieron pelear con la penuria de recursos presupuestales. Mantener simplemente la inercia que supone pagar plantillas de salarios hace que quede muy poco margen para cambios. Renovar equipos obsoletos se ha transformado en un verdadero dolor de cabeza para el poder político que realmente, en muchos casos, tiene otras prioridades.

Todo proceso de redespiegue de fuerzas implica recalificación y reentrenamiento de personal y supone fondos que son difíciles de obtener. En algunos casos los ministerios de Defensa han tratado de reducir presupuestos cerrando empresas colaterales deficitarias, vendiendo edificios y tierras pertenecientes a los institutos armados, pero les es difícil incrementar el presupuesto. Sin embargo, en función de los ingresos provenientes de las exportaciones, algunos países han realizado compras relevantes de materiales hasta el punto de que se ha hablado de un «carrera armamentista».

En cierto modo es también un efecto no querido de la delimitación de funciones de las fuerzas militares. Mientras estaban dedicadas al control del orden interno y a reprimir intentos revolucionarios, debían practicar la contrainsurgencia, forma de combate eminentemente *barata*, que no requirió de equipos importantes o sofisticados. Al retornar la retórica de la defensa nacional, a pesar de que no había muchas posibilidades de afrontar un conflicto a gran escala entre estados, se habló de la «disuasión creíble» y en algunos casos el proceso fue alentado por disputas territoriales en proceso.

En Chile donde la fuerza militar obtiene una financiación extra importante proveniente de una regalía *ad hoc* impuesta sobre las exportaciones del cobre (10% sobre las ganancias de exportación), se está produciendo una renovación fuerte del equipamiento militar. Aunque Chile todavía no solucionó el conflicto con Bolivia por la salida al mar reclamada por este último país, y sostiene una disputa por el límite del mar territorial con Perú, es difícil que se enfrente a los dos estados; en cuanto a Argentina parece haber finalizado el período de posibles enfrentamientos<sup>61</sup>. Pero por esa justificación Chile ha invertido en reequipamiento relevante<sup>62</sup>.

Otros conflictos, fundamentalmente retóricos alentaron otras compras de armamentos, como las de Venezuela<sup>63</sup>, el país que ha destinado más presupuesto a la renovación de equipos, aunque no se sabe claramente qué nivel alcanza.

Colombia y Perú han destinado fondos más limitados, al igual que Brasil, país que presumiblemente destinará mucho más presupuesto en el futuro cercano<sup>64</sup>.

Las demás fuerzas carecen de fuentes presupuestarias alternativas de relevancia.

Los intentos de crear industrias militares de gran porte en Argentina, Brasil y Chile de los años ochenta no fructificaron. Ahora, algunos países tratan de explorar caminos para su rehabilitación<sup>65</sup>. Ecuador, que también tuvo un ingreso proveniente de las exportaciones del petróleo para su fuerza militar, lo eliminó después de resolver el conflicto fronterizo con Perú. Actualmente el Gobierno boliviano busca crear un fondo a partir de la exportación del gas. Perú también quiere crear un fondo *ad hoc* específico. En otro marco, los ingresos petroleros han permitido un reequipamiento importante del Ejército venezolano. Muchas otras se debaten en medio de constantes penurias.

## La necesidad de consolidar lo logrado

La subordinación efectiva, como dijimos, está bastante extendida en la región, aunque en más de un caso funciona debido al mantenimiento de mecanismos de acomodación que permiten mantener a las fuerzas armadas un grado importante de autonomía a cambio de una efectiva no intervención en los asuntos políticos del día a día.

El control del presupuesto de las instituciones militares por parte del poder político y, más específicamente, por parte de la burocracia administrativa de los organismos de control financiero, se está incrementando lentamente, aunque la mayoría de los ministerios carece del personal necesario, con los conocimientos adecuados para hacerlo. El Estado tampoco tiene una capacidad adecuada para hacer auditorías más allá de los aspectos más generales del funcionamiento institucional. Los nombramientos de personas, ascensos, han seguido por lo general las normas existentes sin intervención del poder político, asegurando la profesionalización.

El mayor impulso hacia las reformas se ha producido de los propios militares. Por iniciativa de las organizaciones armadas se han reformulado los programas de formación en las academias militares. En más de un caso estuvieron de acuerdo en suprimir las antiguas formas de reclutamiento mediante el servicio militar compulsivo. Han sido también las fuerzas militares las que han aceptado abrir sus cuadros a la mujer, uno de los fenómenos de cambio más importantes en la última década.

Un cambio importante se ha producido en la educación militar. En la formación militar, deben diferenciarse dos instancias: la instrucción y la educación. El predominio castrense en la primera es indiscutible, trátase del orden cerrado, la preparación para el combate, o el estudio de la táctica y la

61. Es más, la fuerza multinacional Cruz del Sur, aunque lentamente, parece conformarse como unidad *ad hoc* para ser parte de los contingentes de la ONU en fuerzas de paz. Ya tiene un Estado mayor conjunto de oficiales argentinos y chilenos y hay acuerdos primarios sobre reglas de operación y equipos a usar.

62. Sus fuerzas blindadas que en 1997 habían incorporado 202 tanques alemanes Leopard 1 provenientes de los Países Bajos (vendidas por el consorcio KDM que los recibió del ejército de ese país) y otros 70 de Alemania. Ahora incorpora 118 Leopard 2A4CHL (otras fuente hablan de 132), el modelo más avanzado existente en América Latina, con cañón de 120 milímetros a un costo de aproximadamente un millón de dólares por unidad más repuestos y que supuestamente con una vida útil de 20 años, tras las actualizaciones que le efectuaron en Alemania antes de su envío a Chile. Provenían de la reserva del Ejército alemán, que utiliza modelos más avanzados. Perú intentó comprar tanques chinos para contrarrestar esa posible fuerza chilena, pero la operación está suspendida. Asimismo, la fuerza aérea chilena incorporará otros 18 aviones de combate americanos F16 (del block 50 fabricados en 1980) comprados a Holanda, que pasa por un proceso de ahorro y desarme, por unos 270 millones de dólares. Los mismos se agregan a 10 provenientes de Estados Unidos, nuevos, comprados en 2002 y a otros 18 comprados en 2005 también a los Países Bajos. Todos pasarán por un proceso de actualización de su aviónica y otros componentes (Mid Life Upgrade-MLU). Reemplazan a los pocos Mirage y Tigres F 5 aun operativos. Solo Venezuela posee también ese tipo de avión. Pero los que tiene operativos son meras plataformas volantes sin casi capacidad de combate. También ha sido importante la renovación en la Armada, que incorporó un gran buque petrolero usado, botado en 1987 y en la reserva naval de Estados Unidos desde 1996 a un costo de unos 50 millones de dólares, así como dos fragatas clase L y dos clase M que pertenecían a la marina militar holandesa, estas últimas a un costo de 450 millones de dólares. Se incorporó también una fragata británica clase 22 y pronto habrá otra más. Asimismo, dos nuevos submarinos Scorpene sustituyen a dos antiguos de la clase Oberón. Todos esos buques sustituyen a naves más viejas de la Armada chilena. También esperan construir en astilleros chilenos buques patrulleros oceánicos (dos OPV ya fueron botados) y un buque de proyección estratégica.

63. Con créditos rusos por valor de unos 5.000 millones dólares y de Bielorusia se han comprado aeronaves Sukhoi, helicópteros MI 17 y MI 35, una fábrica de fusiles AK 103 y 104 y sus municiones calibre 7,62 x 39 mm, blindados rusos T72B y posiblemente en el futuro T90. En España se construyen en los astilleros de Navantia cuatro buques de patrulla oceánica y cuatro de vigilancia costera.

64. A Brasil le interesan acuerdos para co-construir equipos. Así se espera con Francia disponer de cuatro submarinos convencionales y uno de propulsión nuclear, lo que supone unos 4.200 millones de euros de inversión y su construcción en Brasil. Presumiblemente también Francia será la favorecida para la compra de 36 cazas

Rafaale y de 50 helicópteros EC 725 que se construirían en conjunto con la empresa brasileña Helibrás en Brasil.

65. El reciente acuerdo de Brasil con Francia apunta a ese camino. También la recuperación de equipos que realizan firmas brasileñas y chilenas para otros países de la zona. Las reuniones de mandos de las marinas del sur respecto al tema del patrullero de altura Multipropósito también testimonia ese esfuerzo. Algunas han visto en la creación del Consejo Suramericano de Defensa la posibilidad de tener una política de industria militar para la zona.

estrategia. Se trata de una actividad que solo pueden encarar los profesionales militares; en ningún país se incorpora a civiles para impartir esa enseñanza. Esa característica se ha mantenido pero también las fuerzas armadas han recurrido, oficial u oficiosamente, a entrenar a fuerzas paramilitares. La lucha contra fuerzas irregulares como Sendero Luminoso en Perú contó con la participación muy activa de *ronderos*, encuadrados por la fuerza militar. Más complejo ha sido el proceso colombiano, donde, de hecho, los paramilitares de las Autodefensas, fueron, a la vez, competidores y aliados de la fuerza militar estatal.

En el campo educativo académico es donde se ha registrado el mayor cambio. Las academias de formación de oficiales, sustancialmente, así como las diversas escuelas de aplicación, estado mayor e institutos superiores, se han transformado en instituciones de tipo universitario. Los planes implementados en las últimas décadas buscaron establecer la equiparación de los estudios para formar nuevos oficiales con carreras universitarias de grado y los de suboficiales con la realización de estudios secundarios. Para ello tomaron como currículo académico el mismo utilizado por la educación civil, siendo los profesores en su amplia mayoría docentes simultáneamente de institutos militares y civiles. Sin embargo, la formación básica del militar, la conformación de un cuerpo de oficiales dispuestos a tener una reacción común, un espíritu militar y de cuerpo, una forma de pensar netamente diferenciada de los civiles se sigue manteniendo<sup>66</sup>. Asimismo, se ha producido un fuerte cambio con la incorporación de mujeres a los cuadros, no solo administrativos y auxiliares de las fuerzas armadas, sino también de combate, tanto como personal subalterno como en calidad de oficiales, cambiando notoriamente la cultura de las instituciones militares.

El cambio del sistema de reclutamiento de base, desde el servicio militar hasta las formas voluntarias de alistamiento, también conduce, lentamente, la cultura militar hacia el modelo de fuerza profesional, donde se trata de desempeñar un trabajo y no una tarea heroica, tal y como ha sido descrito por Charles Moskos<sup>67</sup>. Sin embargo, no se ha producido un cambio en el sistema de valores de la institución, de modo que en la mayoría de las fuerzas de la región siguen rigiendo los tribunales de Honor, de acuerdo con la vieja tradición medieval, mientras que en Europa la tendencia ha ido hacia su supresión.

En los países donde no se encararon reformas los sistemas de justicia militar han cambiado poco. Hay una tendencia

fuerte de resistencia al cambio, aunque en algunos estados se han hecho adecuaciones para restringirla a delitos específicamente militares, factibles de cometer por personal con esa situación jurídica. También se intenta que los mismos sean recurribles ante la justicia civil. Algunos países como Argentina y Uruguay han optado por crear una jurisdicción única, la civil, como ya ocurre en muchos de los países europeos.

Aún más resistencia al cambio se produce en el ámbito de las reglamentaciones disciplinarias y en su aplicación práctica, donde los viejos reglamentos de disciplina de origen borbónico todavía tienen predominancia. Además, las prácticas que suponen el dominio de la persona por medio de presión física abusiva se mantiene en casi todas las fuerzas armadas, y no solo en los cuerpos de elite. La disciplina del cuerpo, aquello que permite que lo que «no entra por la cabeza, lo haga por los pies y las manos», por medio de constante ejercitación física, que puede llegar a niveles de abuso, se mantiene.

En cuanto a su vinculación con el exterior, la falta de interés de Estados Unidos en las fuerzas convencionales después del fin de la Guerra Fría llevó a que las fuerzas militares, al verse en cierto modo abandonadas por el país principal, se vincularan a otros países, compraran otros equipos y adoptaran otras doctrinas. Los brasileños, venezolanos y uruguayos han comenzado a incorporar a su doctrina y entrenamiento la resistencia popular prolongada.

**La disciplina del cuerpo, aquello que permite que lo que «no entra por la cabeza, lo haga por los pies y las manos», por medio de constante ejercitación física, que puede llegar a niveles de abuso, se mantiene**

Muchos de los países de la región han enviado contingentes para integrar las misiones de paz de Naciones Unidas abriendo un nuevo campo de experiencia a las fuerzas, lo que también trajo una apertura mental, así como nuevos inconvenientes, provenientes de la imposibilidad de manejar situaciones muy difíciles en países sometidos a fuertes tensiones.

Los constantes incidentes en Cité Soleil en Port-au-Prince, que se extendieron hasta casi 2006, son un buen ejemplo de los problemas presentados. Asimismo, países centroamericanos y del Caribe fueron parte de la fuerza militar que ocupó Irak, bajo mando de Estados Unidos.

A pesar de todo lo señalado sin duda la situación y la conducción de la defensa han mejorado en el conjunto de América Latina. Aunque aún queda mucho por hacer.

## El problema de las nuevas amenazas

El escenario en el cual deben decidirse las políticas de defensa ha variado notoriamente en los últimos años. Prácticamente se han terminado los conflictos convencionales, localizados, de tipo fronterizo. Las últimas grandes confrontaciones se dieron en las Malvinas y entre Ecuador y Perú, esta última involucrando un territorio mucho menor y con menos recursos materiales y humanos. Parece difícil que pueda repetirse una experiencia similar. Los enfrentamientos internos con organizaciones guerrilleras armadas asumieron un nuevo camino. Las fuerzas militares alistaron organizaciones irre-

66. Véase J. Rial «Modelos de enseñanza militar en América Latina». Draft para RESDAL, octubre de 2009.

67. Moskos fue autor de *The American Enlisted Man, The Military - More Than Just A Job, All That We Can Be: Black Leadership And Racial Integration The Army Way* entre otros trabajos. Su idea de la profesión militar como una ocupación profesional más fue atemperada con el paso del tiempo, permitiendo que la misma fuese paralela con la visión tradicional de una profesionalidad muy específica, fuera del mercado, basada en un modelo heroico, como el que describió su maestro Morris Janowitz.

gulares y milicias para pelear con los insurgentes. Lo hicieron los guatemaltecos, luego los peruanos y, de forma oficiosa, los colombianos. En Guatemala llevó a un acuerdo de paz. En Perú a la derrota del grueso de las fuerzas empeñadas en la subversión. La misma asumió, sustancialmente, el carácter de propaganda armada. Si bien Sendero Luminoso se proponía tomar el poder, debieron derivar al terrorismo urbano y una eficaz labor de inteligencia desbarató la organización. Los colombianos de las FARC y el ELN asumieron otra vía; pasaron a ser «señores de la guerra» que controlaban territorios, hombres y recursos materiales, pero no se proponían obtener los asientos del poder en Bogotá. El *subcomandante* Marcos llegó aún más lejos en la idea de propaganda armada. Nunca pensó seriamente en crear una fuerza militar, solo quería una escenografía armada con máscaras y algunas armas más o menos inservibles para convertirse él y su movimiento en otro actor político. Para superar los límites de la propaganda armada se necesitan recursos y las FARC los encontraron en la alianza con narcotraficantes. Sus contrincantes de las Autodefensas de Colombia también llegaron a la conclusión de que podrían hacer un buen negocio por esa vía. En la práctica ningún movimiento antisistema amenazó seriamente el Estado, y otros, en realidad, aun siendo ilegales y socavando la autoridad del Estado, tampoco atentaban contra la base material del mismo, la economía de mercado.

En este marco, las actividades militares se vieron obligadas a tomar en cuenta estos cambios y a actuar en consecuencia. A la vez, la irrupción de conductas anarquistas en el escenario mundial introdujo un cambio sustancial. En un mundo donde el predominio de Estados Unidos es innegable, se impuso como narrativa dominante la «guerra contra el terrorismo». Como es obvio no puede realizarse una guerra contra una conducta, sino contra un actor específico, pero dado que también se trata de un tema de posicionamiento en los medios, ese mensaje fue utilizado como forma de movilizar a la opinión pública. Los atentados de Nueva York de 2001 y los posteriores de Madrid y Londres afirmaron esta idea. Pero ello también ha tenido efectos relevantes en la región.

Se adoptaron declaraciones considerando como terroristas a varios de esos movimientos políticos armados, por ejemplo las FARC colombianas y también a su contraparte, las AUC. Claro que la acción de estos grupos puede tener consecuencias no queridas para los estados, como el incidente que involucró a Colombia y Ecuador en 2008 en la muerte de un jefe de las FARC que estaba en una zona de descanso en territorio ecuatoriano.

Aunque en otras zonas del mundo estos movimientos asumen formas propias del anarquismo y el milenarismo, ya conocidas en el pasado, se las ha presentado como conductas nuevas. Basta recordar que a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX el número de atentados anarquistas contra jefes de Estado fue notorio y que, entre otras cosas, el atentado contra el archiduque Francisco José condujo a la Primera Guerra Mundial.

En América Latina, afortunadamente, no hay ejemplos de estas conductas antisistema, pero sí se constata un desasosiego social fuerte que es parte de los procesos de inestabilidad política que ha marcado la caída de una docena de presidentes en la región desde 1992 hasta el presente. Por suerte, no hubo rupturas constitucionales y de alguna manera se encontraron formas de seguir adelante, a veces de manera forzada, con la institucionalidad existente. En más de un caso las fuerzas armadas volvieron a su papel de árbitro, de «poder moderador», como lo caracterizó Finer (1962) en los años sesenta.

Las llamadas nuevas amenazas, mezcla de definiciones propias de los intereses de la política interna de Estados Unidos con la situación internacional, ha llevado a definir que el narcotráfico es una amenaza para la seguridad nacional. La expansión del capitalismo, sin contrapesos de políticas sociales para evitar la exclusión, ha favorecido la inquietud social. Aparecieron nuevas formas de delincuencia compleja y organizada que, aunadas a los fenómenos del narcotráfico, del tráfico de armas, del tráfico de personas, conforman un complejo panorama para la seguridad interna e internacional de los estados.

Para enfrentarlos se ha preconizado que hay que asumir nuevas definiciones de *seguridad nacional* en versiones *progresistas*; se habla de la *seguridad humana*, un concepto holístico que implica que la forma adecuada de afrontar los problemas es contando con seguridad alimentaria, habitacional, seguridad y garantías

de los derechos humanos, seguridad pública y ciudadana, seguridad de contar con empleo y previsión social, con salud y educación para todos; un conjunto de situaciones que apuntan más a la utopía, al deber ser que a la realidad. Obviamente es fácil estar de acuerdo con esas proposiciones, pero, en la práctica, no

van mucho más allá de declaraciones y documentos, no tienen efectos prácticos.

En los hechos, ante el incremento de la actividad delictiva vinculada al narcotráfico, la delincuencia organizada, la criminalidad urbana, la acción de pandillas o maras juveniles, muchos de los estados han optado por esquemas represivos. Estos implican una forma de política de seguridad que involucra a las fuerzas militares. Algunos países siguen distinguiendo claramente la función de defensa nacional de la función referida a asegurar la seguridad pública, pero otros tienden a mezclarla. De todos modos, casi todos los estados ya han establecido entre las misiones secundarias de las fuerzas militares el mantenimiento del orden público en ayuda de las fuerzas policiales.

La delincuencia organizada se utiliza como argumento para incrementar el presupuesto destinado a las labores de inteligencia, centralizar los mandos policiales, militarizar a la policía a la vez que los ejércitos se *policianizan*. Varios políticos han hecho campañas electorales de acuerdo a la idea de que es necesaria «mano dura». También se ha planteado la necesidad de imponer nuevamente como castigo la pena de muerte. Aunque no se ha concretado, es un recurso retórico creciente.

**Se requiere saber cuál es el alcance de la profesionalización militar, la capacidad efectiva del poder político de conducir las fuerzas militares. La relación que tendrán con fuerzas policiales y con otras organizaciones del aparato del Estado**

Por ello, un análisis muy ligero de cómo enfrentarse a las *nuevas amenazas* puede llevar a un resultado no querido, el aumento de las conductas represivas que a la vez aliena a buena parte de la ciudadanía, pero al mismo tiempo da apoyo al incremento de la demanda de represión. Todo ello lleva a que pueda reaparecer una militarización, aunque de nuevo cuño, y que no se consolide el proceso de cambio iniciado con la democratización.

## El Libro Blanco como instrumento de comunicación social

En ese marco, desde mediados de la década de los noventa se ha buscado explicitar la política de defensa nacional y hacerla pública y si es posible discutirla ampliamente. Se ha hecho a través de los libros blancos de Defensa. El proceso comenzó con el Libro Blanco de Chile de 1997. Actualmente, varios países cuentan con un Libro Blanco que describe sus políticas de Defensa Nacional. En algunos casos el proceso implicó una consulta con otros organismos estatales así como con organizaciones de la sociedad civil (Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú). Otros países lo han hecho a través de resoluciones ejecutivas, como es el caso de Brasil, Colombia, El Salvador (están en proceso de formalizar una discusión amplia de un Libro Blanco), México (realizado por la SEDENA cubriendo el Ejército y la Fuerza Aérea), Panamá y Uruguay, donde se dio un proceso de consulta, que derivó en la formulación de una Ley de Defensa Nacional en proceso de aprobación en el momento de escribir este trabajo.

Estos libros tienen propósitos diversos. Permiten a las fuerzas armadas ganar nuevamente confianza frente a su población y frente a sus vecinos. Permite al poder político ganar espacio y obtener subordinación de las fuerzas militares. En otros casos describe y afirma la cohabitación de un ministerio sin poder efectivo y las autónomas fuerzas militares, como es el caso de Nicaragua. En general no hay libros prospectivos que anuncien cambios deseables en el futuro; la mayoría son de tipo descriptivo.

Este esfuerzo de comunicación social todavía no ha llegado a la mayoría de la población. Los libros blancos no son conocidos en las instituciones de enseñanza media o superior y el ámbito civil de su alcance es limitado. Pero es muy importante consignar asimismo que son poco conocidos por las propias fuerzas armadas, donde solo los mandos medios hacia arriba conocen estos contenidos. No obstante, indudablemente, este ha sido un esfuerzo importante en el proceso de formulación de la política pública de defensa.

Hoy, a comienzos de la segunda década del siglo XXI, solo Argentina y Chile manifiestan que buscarán tener una actualización de sus libros blancos de Defensa.

## Conclusión

Max Weber definió el Estado moderno como una «comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima». Aunque desde el tiempo que realizó esta formulación, el proceso histórico ha restado poder al Estado, todavía se considera

que el Estado es la única institución que puede, legal y políticamente, usar la fuerza en una sociedad. Es esta definición la que obliga hoy a discutir políticas para el empleo de la fuerza. Ya no es una cuestión que manejan exclusivamente los profesionales militares y el mando político, sino que concierne a toda la sociedad.

En muchos de los países periféricos los militares cumplen misiones en el interior de las fronteras, sea para apoyar el proceso de modernización o para cubrir vacíos en la capacidad de gestión del Estado en otros ámbitos, así como para mantener el orden público. La discusión pública del amplio margen de acción del aparato armado del Estado es sustancial. Se requiere saber cuál es el alcance de la profesionalización militar, la capacidad efectiva del poder político de conducir las fuerzas militares. La relación que tendrán con fuerzas policiales y con otras organizaciones del aparato del Estado. Asimismo cuál es su relación con la sociedad civil.

Todo esto debe hacerse en tiempos en que la posdemocracia arriba y la incertidumbre propia del constante cambio político que provoca la aceleración histórica tiende a que los militares se vean tentados a desempeñar tanto papeles revolucionarios como conservadores y hasta de árbitros, cuando se suponía que llegaban tiempos más tranquilos de construcción de regímenes políticos estables.

## Referencias bibliográficas

Finer, Samuel. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Pall Mall, 1962. (Título en castellano: *Los militares en la política mundial*. Buenos Aires: Sudamericana, 1969).

Huntington, Samuel P. *El soldado y el Estado. La teoría y la política de las relaciones cívico militares*. Cambridge: Harvard University Press, 1957. (Edición en castellano: Buenos Aires: Círculo Militar, 1964).

Moskos, Charles. «From Institution to Occupation Trends in Military Organization». *Armed Forces & Society*, 4, n.º 1 (1977), p. 41-50.

Moskos, C.; Allen Williams, John; Segal, David (ed.). *The Post-modern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York, London: Oxford University Press, 2000.

Niedergang, Marcel. *Les Vingt Amériques latines*. Paris: Du Seuil, 1962. (Actualizada en 1969 en 3 volúmenes. En español se publicó en 1966, por Rialp de Madrid, una traducción de la primera versión francesa bajo el título *Las 20 jóvenes Américas. Veinte tesis sociológicas y un corolario de cierre*).

Romero, Vicente. «Du nominal "latin" pour l'Autre Amérique. Notes sur la naissance et le sens du nom "Amérique latine" autour des années 1850». *Histoire et Sociétés de l'Amérique latine*, n.º 7 (primer semestre de 1998), p. 57-86.

Siegfried, André. *Amérique Latine*. Paris: Armand Colin, 1934.

Weber, Max. *Estado y Sociedad*. México: FCE, 1944.

#### 4. El golpismo como factor de descomposición de las relaciones civiles-militares

**Leticia Salomón**, *Directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) e investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).*

##### El contexto

A raíz del golpe de Estado ocurrido en Honduras el 28 de junio de 2009, algunas firmas encuestadoras empezaron a preguntar si las personas en América Latina sentían temor de que se produjera un golpe de Estado en sus respectivos países, y un alto porcentaje manifestó que sentía poco o ningún temor sobre ese asunto. Lo interesante del caso es que si la pregunta se hubiera formulado en Honduras, en los primeros meses de ese año, una inmensa mayoría hubiera respondido que ello no era posible. Y es que en Honduras se había producido un fuerte proceso de reforma que hizo que desde 1995 se produjeran importantes modificaciones en las relaciones civiles-militares: se eliminó el servicio militar obligatorio, sustituyéndolo por uno voluntario, con lo cual se eliminó la prepotencia y la agresividad militar en el momento del reclutamiento; se sustrajo la Policía del ámbito castrense y se insertó en la nueva Secretaría de Seguridad; se recuperó para los civiles el control de las oficinas de Telecomunicaciones, Migración, Marina Mercante e Instituto Geográfico Nacional, de los cuales se habían apoderado los militares en la década de los ochenta, aduciendo razones de seguridad nacional; se redujeron sus privilegios con la eliminación de las tiendas libres de impuestos con las cuales los militares aparecían como un sector privilegiado de la sociedad; se colocaron civiles al frente de la Secretaría de Defensa, eliminando así la tradición de que debían ser militares activos o en retiro; se eliminó la figura del jefe de las fuerzas armadas para restituir sus funciones en el jefe del Estado Mayor, además de sustituir el omnipotente Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, una especie de parlamento militar de 60 miembros que tomaba las grandes decisiones militares, por la Junta de Comandantes, constituida hasta la actualidad por el jefe del Estado Mayor, los jefes de las distintas fuerzas y el inspector de la institución.

El golpe de Estado militar ocurrido el 28 de junio de 2009 fue sin duda alguna un golpe de Estado atípico. Surgido por la confabulación de políticos, empresarios, líderes religiosos, cúpula militar y dueños de medios de comunicación conservadores, temerosos y prepotentes, que controlaban directamente importantes instituciones del Estado como el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, se definió como tal el día en que las fuerzas armadas, recuperando su viejo papel arbitral, decidieron participar como juez y parte, apoyando con la fuerza de las armas a los sectores que querían derrocar al presidente

electo constitucionalmente por la ciudadanía hondureña en las elecciones de finales de 2005.

Es indudable que el golpe de Estado permitió que afloraran procesos inconclusos relacionados con la fragilidad de la conducción de la defensa y el control civil sobre las fuerzas armadas, la debilidad de las instituciones estatales, una escasa cultura política democrática de quienes conducían el país, un empeño por resucitar los viejos fantasmas de la Guerra Fría para alcanzar objetivos particulares, por parte de militares, líderes religiosos y sector empresarial; la irrespetuosidad a las normas mínimas de la convivencia democrática; la incapacidad de los partidos políticos para resolver sus crisis por la vía del diálogo; además de la deformada proliferación de funciones que le otorga la Constitución de la República a las Fuerzas Armadas, algo que había quedado pendiente de la reforma de 1995 y que ningún presidente posterior se había interesado en impulsar.

Con el golpe de Estado de 2009 se expresó una crisis política que se convirtió posteriormente en crisis social que arrasó con la legitimidad de las instituciones, provocando un quiebre en el proceso democrático que se comenzó a construir formalmente desde inicios de los años ochenta con la transición a la democracia, tras 17 años, casi continuos, de gobiernos militares, el cual se impulsó con mayor fuerza en los años noventa con el fin de la Guerra Fría y de la guerra centroamericana.

Muchos detalles del proceso de gestación y ejecución del golpe de Estado ponen en evidencia las debilidades de la institucionalidad y cultura democrática, particularmente la deformación de las relaciones civiles-militares que se habían configurado hasta la fecha, situación que debe destacarse para tener

una idea más precisa de lo que realmente aconteció en el país durante el fatídico 28 de junio de 2009:

- El poder legislativo no tenía ni tiene facultades para destituir a un presidente.
- El poder judicial no puede ordenar la captura de un presidente constitucional si no se ha iniciado un juicio en su contra.
- Cualquier decisión judicial acerca de un acusado, debe dirigirse a la policía y nunca a las fuerzas armadas, aún menos saltarse las competencias de la Secretaría de Defensa.
- El Ministerio Público no puede declarar la culpabilidad de un presidente pues esto es competencia de un juez y en el proceso se debe presumir su inocencia.
- Las fuerzas armadas son constitucionalmente una institución profesional, apolítica, obediente y no deliberante. La participación de la cúpula militar en actos públicos para discutir la legalidad o ilegalidad del desempeño de su comandante en jefe o para acompañar al presidente *de facto* en eventos políticos contradice esos preceptos constitucionales.



- El argumento militar de que no podían acatar órdenes ilegales provenientes del presidente de la República antes de su derrocamiento contradice su papel represivo e ilegal contra ciudadanos que se oponían al golpe de Estado, obedeciendo órdenes de un presidente *de facto*, las cuales acataron sin ningún cuestionamiento ético.
- La recuperación institucional del control sobre instituciones del Estado, del cual fueron despojadas las fuerzas armadas con la reforma militar de 1995, representa un retroceso en la reafirmación del poder civil y pone en evidencia la cuota del reparto político del Estado que reclamaron los militares por su participación en el golpe de Estado.
- La impunidad con que se desempeñaron, y todavía se desempeñan, militares y policías en su enfrentamiento con la ciudadanía expresa el proceso de reautonomización del desempeño de estas instituciones del Estado, situación que va de la mano con la debilidad del Estado de Derecho y la fragilidad de la cultura política democrática.
- Un elemento nuevo expresado con y desde el golpe de Estado es la reimplantación de un discurso ideologizado que llevó a los golpistas, incluidos militares y policías, a identificar como subversivos (comunistas, chavistas, izquierdistas, resistencia) a todos los que se opusieron al golpe de Estado, de la misma forma en que desde la resistencia se recuperaban viejos términos asociados al imperialismo, oligarquía, opresión, revolución y otros.

### La complejidad de las relaciones civiles-militares

Históricamente, el comportamiento de las fuerzas armadas hondureñas ha estado fuertemente influido por el contexto internacional. Con la velocidad de su crisis de identidad, pasaron de ser guardianes de las fronteras a ser guardianes del orden político/ideológico, pasando por ser guardianes del bosque, del orden público, de los terratenientes más atrasados y de los industriales del país, y, con el golpe de Estado de 2009, del sistema occidental y cristiano, con lo cual quisieron convencer al mundo y a sí mismos de los nobles propósitos que les impulsaron a abandonar la placidez de sus cuarteles e incursionar, nuevamente, en el mundo de la política, algo que fascina todavía a la vieja conducción militar que sigue recordando y añorando sus viejas épocas «de gloria».

Con su desempeño histórico, las fuerza armadas han evidenciado la deformación de su identidad como defensoras de la soberanía e integridad territorial y su sujeción a los vaivenes del contexto internacional y de los intereses particulares a nivel interno. Este esquema comenzó a resquebrajarse desde su primer golpe de Estado en 1956, en el que asumieron claramente un papel arbitral, aunque transitorio, ante las pugnas de los dos partidos tradicionales: Liberal y Nacional. Esta intervención les permitió negociar la autonomía institucional de las fuerzas armadas

en la Constitución de 1957, con la figura y los privilegios del «jefe de las fuerzas armadas»<sup>68</sup>.

Con el golpe de Estado de 1963, las fuerzas armadas asumieron la protección del orden político-ideológico en consonancia con el contexto de Guerra Fría que se producía en ese entonces. La defensa del mundo occidental, interpretada en función del papel asignado de combate al enemigo interno, identificado con todo aquel que asumiera una postura crítica ante el Gobierno, planteara reivindicaciones gremiales o formulara demandas sociales, se expresó a través de un golpe de Estado oligarca, conservador y anticomunista en el cual las fuerzas armadas se posicionaron al lado de los sectores más atrasados, ubicando su imagen y su discurso como guardianes de un orden internacional para el cual habían sido formados y entrenados con la influencia total de los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría.

La guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador, conocida publicitariamente como «la guerra del fútbol», evidenció a unas fuerzas armadas muy eficientes en reprimir manifestaciones sociales, pero ineficientes para enfrentar amenazas externas y defender la soberanía e integridad territorial; corruptas en el manejo del presupuesto, evidenciado en el arsenal, equipo y municiones obsoletas que le impidió desempeñar un papel consecuente con en el desempeño de su función tradicional. Esta situación, ligada al fuerte deterioro de la legitimidad institu-

cional ante la sociedad, preparó las condiciones para una intervención diferente de las fuerzas armadas posteriormente, con el golpe de Estado de 1972, en el que aparecieron como reformistas, progresistas y respetuosas de la diversidad, en congruencia con los vientos que soplaban en América Latina, asociados a los procesos que impulsaron Velasco Alvarado en Perú y Omar Torrijos en Panamá<sup>69</sup>.

De nuevo en la década de los ochenta, las fuerzas armadas vuelven a recibir la influencia del contexto externo, esta vez de la región centroamericana, interpretada con el viejo prisma de la Guerra Fría que nuevamente las impulsó al combate del enemigo interno, ideologizando y estigmatizando la protesta social. Con su desempeño, las fuerzas armadas arrasaron con el Estado de Derecho, violaron los derechos humanos con total impunidad y se convirtieron en el referente del sistema de partidos que se convirtió en cómplice de los desmanes de las fuerzas armadas, asumiendo su papel autónomo y su poder de veto sobre las grandes decisiones relacionadas con la vida social del país.

68. Desde entonces hasta 1995, la figura del jefe de las fuerzas armadas fue la reproducción del poder ejecutivo en las fuerzas armadas, de la misma manera en que el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas reproducía al poder legislativo y los tribunales militares reproducían el poder judicial, todo ello dentro de la deformación asociada a la construcción de un poder militar paralelo al poder civil.

69. El golpe de Estado de 1972 puso fin a un malogrado Gobierno de Unidad Nacional (1971-72) entre los partidos tradicionales Liberal y Nacional que degeneró en una fuerte represión campesina y sindical. Estas dos fuerzas se unieron a los empresarios para constituirse en el sustento social de los militares e impulsar un proceso político diferente.

En la década de los noventa, al transformarse el contexto externo (fin de la Guerra Fría y de la crisis centroamericana), las fuerzas armadas vuelven a replegarse, esta vez con una severa crisis de identidad institucional derivada de la finalización de la Guerra Fría en la cual se habían formado y deformado a lo largo de varias décadas. En este contexto y bajo estas circunstancias se impulsa un importante proceso de reforma militar impulsado por el Gobierno del presidente liberal Carlos Roberto Reina (1994-1998) que reduce sus privilegios, tamaño y presupuesto, además de eliminar el reclutamiento obligatorio, y los coloca, a pesar de su resistencia y rechazo inicial, en la ruta hacia su legitimación ante la sociedad.

El golpe de Estado del 28 de junio de 2009 vuelve a colocar a las fuerzas armadas en su viejo papel de árbitros del conflicto político, desempolvando su vieja concepción del enemigo, restaurando los viejos fantasmas ideológicos, interpretando nuevos procesos con viejos instrumentos y demostrando que los cambios impulsados 14 años atrás no habían permeado la visión cultural de la cúpula castrense que seguía añorando los viejos tiempos y colocándose a la cabeza del combate ideológico para impedir, según ellos, que tales amenazas llegaran hasta los mismos Estados Unidos.

El rápido repaso de las últimas décadas nos presenta a unas fuerzas armadas con fuertes encuentros y desencuentros con la sociedad y con los partidos políticos, acercamientos y alejamientos desnaturalizados por su visión arbitral. Así, del desencuentro de los años sesenta (con la sociedad y el partido Liberal) pasa a un encuentro en los años setenta (con la sociedad y un alejamiento de ambos partidos tradicionales); de nuevo, un alejamiento en los años ochenta (de la sociedad), un acercamiento en los años noventa (con la sociedad) y, finalmente, un nuevo alejamiento en la primera década del siglo XXI (de la sociedad y de una parte del partido Liberal). Pareciera que todo el esfuerzo interno y externo por mejorar las relaciones entre militares y civiles (de la sociedad, de los partidos y del Estado) se viene abajo con los golpes de Estado y el reiterado intento de asumir que su misión fundamental es combatir a enemigos reales o ficticios, misión identificada con la defensa de la patria, el Estado y el mundo occidental y cristiano.

#### A. el golpe de Estado de 2009

El golpe de Estado ocurrido en la mañana del 28 de junio de 2009 expresó el miedo de una clase empresarial –ignorante, tradicionalmente acostumbrada a controlar, manipular, intimidar y/o sobornar a presidentes, parlamentarios y alcaldes– a perder sus privilegios excesivos, situación combinada con la incomodidad hacia un presidente que resultó difícil de manejar, atrevido en su confrontación e incontrolable en sus decisiones. Todo ello fue hábilmente manipulado por las cúpulas militar y religiosa que aprovecharon el caos del momento para sacar sus viejos fantasmas, desfasados y absurdos, pero apropiados para extender el miedo, con lo cual concretaron sus deseos de re-

cuperar protagonismo y privilegios y, de paso, desquitarse de quien los había exhibido, ofendido, burlado y afectado, aunque no siempre hubiera estado seguro de lo que quería y consciente de lo que hacía.

El golpe de Estado evidenció también la fragilidad de la institucionalidad y la prepotencia de los sectores empresariales, religiosos y militares para doblegar la ley con el propósito de satisfacer sus intereses particulares. Todo ello fue posible por el control absoluto que el Congreso Nacional, específicamente su presidente, ejercía y ejerce sobre las personas que dirigen instituciones clave del Estado como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Tribunal Superior de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría General de la República y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Todos ellos son nombrados directamente por el Congreso Nacional y son producto de arreglos políticos, favores personales y compromisos particulares que juntos definen su adhesión, subordinación e incondicionalidad a quien los nombró. De ahí el deterioro de la legitimidad de estas instituciones desde mucho antes del golpe de Estado, lo cual es percibido desde la sociedad y desde los mismos partidos políticos, como el recurso tradicional de los dirigentes y funcionarios de alto nivel para evitar ser indagados, procesados y señalados como corruptos, una vez que cesan en el desempeño de sus cargos.

Ante el caos producido por la confrontación de intereses diversos, simpatías y antipatías, pugna de poderes (legislativo y judicial versus ejecutivo), se tejó una trama vacía de sustentación jurídica, poco convincente y de difícil sustento: declarar inca-

### **En esta situación de caos y de premura por deshacerse del presidente de la República, sin importar que la ciudadanía lo hubiera elegido en 2005 para que gobernara hasta enero de 2010, las fuerzas armadas asumieron un papel central al posicionarse al lado de quienes decidieron romper el orden constitucional**

pacitado mental al presidente, inventar una renuncia presidencial, ejecutar una orden de detención judicial sin haber iniciado un juicio, declararlo culpable antes de ser juzgado. En esta situación de caos y de premura por deshacerse del presidente de la República, sin importar que la ciudadanía lo hubiera elegido en 2005 para que gobernara hasta enero de 2010, las fuerzas armadas asumieron un papel central

al posicionarse al lado de quienes decidieron romper el orden constitucional: el golpe de Estado fue militar porque la institución lo avaló e impulsó al presidente *de facto* por la fuerza de las armas. Es más, el involucramiento de la cúpula militar (Junta de Comandantes), en particular del jefe del Estado Mayor, en manifestaciones y movilizaciones públicas de apoyo al sustituto ilegal, compromete a la institución no solo en la violación de su condición apolítica, como establece la Constitución de la República, sino en su condición de aval del golpe de Estado y garante de su irreversibilidad en los meses posteriores.

La presencia de militares en las calles, cuidando las casas y las empresas de los golpistas, reprimiendo a las personas que resistían el golpe de Estado, persiguiendo y acosando a los dirigentes nacionales y locales de la resistencia, y apoyando a los policías en la contención y represión de la movilización social, coloca a las fuerzas armadas como actor protagónico en el golpe de Estado. Las razones de su

involucramiento, tirando por la borda toda la legitimidad que habían adquirido en 14 años de estar alejadas de la institucionalidad civil del Estado, del reclutamiento de jóvenes para el servicio militar y de la ejecución de golpes de Estado y golpes de mano en el interior de gobiernos militares, puede reducirse a las siguientes: 1) Desquite histórico contra el partido Liberal a quien atribuyen la responsabilidad por la restricción de su poderío, por el desempeño del presidente Carlos Roberto Reina en la reforma militar de 1995; 2) Oportunidad para recuperar puestos clave de la institucionalidad estatal sobre los cuales aducían razones de seguridad nacional pero que hoy, como entonces, constituyen fuente ilegal de beneficios personales, grupales e institucionales.

### B. Las dos Honduras

El golpe de Estado de 2009 dividió a la sociedad hondureña en dos partes, motivada más por razones políticas e ideológicas que por razones jurídicas. Ante esta fractura, vemos a una Honduras plural y diversa, resistiendo el golpe de Estado en las calles, aguantando la represión, persistiendo en su protesta, insistiendo en sus demandas. Una Honduras pacífica, solidaria, indignada, desencantada de los políticos, plena de ciudadanía, tolerante, respetuosa de las diferencias, firme en su rechazo al golpe de Estado, difusa y muchas veces confusa ante la sumatoria de otras demandas y el planteamiento de otros objetivos, pero una Honduras diferente que mira hacia el futuro que reclama participación y respeto ante un sistema de partidos obsoleto, resquebrajado, oportunista y sin visión de futuro.

Pero también existe otra Honduras, la de los políticos, empresarios, líderes religiosos, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, militares y policías promotores y ejecutores del golpe de Estado, al cual se suma una población controlada, deformada y atemorizada por los medios de comunicación y la cúpula de las iglesias católica y evangélica que sacaron y siguen sacando a los jinetes del Apocalipsis, los fantasmas del comunismo de la Guerra Fría y, sobre todo, sus inmensos intereses por estar cerca del poder para usarlo en su propio provecho.

El fraccionamiento del país en dos Honduras es la consecuencia más pronunciada del golpe de 2009, inesperado e insólito para aquellos que creyeron que era la misma Honduras de los años sesenta del siglo pasado y que el golpe se iba a resolver en menos de una semana. Ante ello es casi imposible hablar de reconciliación, perdón y olvido pues en una de ellas está el poder, la impunidad, el control de la casi totalidad de medios de comunicación, la manipulación de la justicia, la prepotencia y la fuerza bruta de la represión. En la otra está la Honduras reprimida, violentada, atacada pero más consciente y firme en su rechazo. Una Honduras que construyó ciudadanía en las calles, que le perdió el miedo a los militares y a los policías, que se apropió con sus voces de los medios de comunicación alternativos y que se fortaleció en su rechazo a los partidos tradicionales.

Ante estas dos Honduras, las fuerzas armadas no están en medio como pregonan al proclamar su neutralidad, su apoliticidad y su condición arbitral. Están posicionadas en una de ellas, la que tiene el poder, controla la impunidad y otorga privilegios, con lo cual reafirma su papel de brazo armado de los empresarios y los políticos para imponer por la fuerza lo que no pueden imponer por la razón.

### Conclusiones

1. La legitimidad de las fuerzas armadas es mayor cuanto más lejos se encuentre del Estado y de la sociedad: lejos de los golpes de Estado, de su inadecuada presencia en instancias civiles, del reclutamiento forzado y de la violación de los derechos humanos. Las fuerzas armadas deben mantener su condición de obedientes, apolíticas y no deliberantes, pues no es competencia de ellas deliberar y decidir a quién le deben obedecer y a quién no. Cuando esto ocurre y vemos a altos jefes militares que comparecen públicamente para opinar sobre el comportamiento del máximo jefe de su Institución, algo malo está pasando con los militares, con la institucionalidad civil o con la normativa que los debe regir. Si no existen reglas claras y un estricto control y sanción sobre el desempeño, el comportamiento militar se convierte en una amenaza para la democracia.
2. En una situación de crisis política que se convierte en crisis social, como el caso del golpe de Estado de 2009 y sus consecuencias inmediatas, la solución debe estar en el ámbito jurídico y nunca en el ámbito militar, porque esto involucra a la institución en la conflictividad civil y le obliga a definirse a favor de una de las partes, en perjuicio de las otras, y a recuperar su condición arbitral que es profundamente negativa para la democracia. Es importante considerar que si la institucionalidad jurídica es débil o manipulada políticamente pierde legitimidad y deja de ser punto de referencia para convertirse en punto de desconfianza.
3. En una democracia, el grado de incertidumbre asociado al papel de las fuerzas armadas en una situación política llevada al límite debe acercarse a cero. Si ese grado es alto, estimula el acercamiento civil a los militares, les coloca como protagonistas y les convierte en fuerza política beligerante. Esto nos remite, necesariamente, al déficit de cultura política de los partidos y a su incapacidad para resolver institucionalmente las crisis, de la misma manera que replantea el desconocimiento y la desubicación de los militares en torno a su posición subordinada ante la institucionalidad civil.
4. En una sociedad en donde los militares tienen confusas sus funciones constitucionales, se debilita la línea que separa su competencia técnica para ejecutar una política militar de la competencia civil para conducir una política de defensa, situación que debe llevar a preguntarnos si existe conciencia civil del significado de la conducción de la defensa y si existe conciencia militar del significado de la subordinación militar, o de la supremacía civil en cuestiones de defensa, lo que necesariamente señala el camino de lo que falta por hacer en materia de diseño de una agenda de reformas en

el tema de defensa, partiendo de los retos que ha planteado el golpe de Estado.

5. Al existir una nebulosa jurídica que rodea el comportamiento político y al no existir frenos a un comportamiento político abusivo, sin importar el poder del Estado de donde provenga, la relación civil-militar, y específicamente político-militar, queda atrapada en las prácticas del pasado autoritario en el que los políticos miraban a los militares como un instrumento y los militares miraban y siguen viendo a los políticos y sus crisis como una oportunidad para obtener y/o recuperar espacios y cuotas de poder político y económico.
6. Cuando los militares asumen el papel de guardianes del orden político, no solamente se posicionan en contra de uno de los sectores políticos en pugna, sino que se colocan también en contra de la sociedad que los cuestiona. Aquí asumen su papel represivo y empiezan a ver a los ciudadanos críticos como enemigos ideológicos, y esto les resulta fácil porque una institución formada y deformada en la cuadratura ideológica de la Guerra Fría no sabe asimilar el derecho ciudadano a la crítica y al cuestionamiento como un derecho claramente establecido en una democracia.
7. En una sociedad en donde los militares han tenido poco o ningún éxito en su función original de guardianes de las fronteras, estos tienden a aferrarse a otras funciones que les acercan a la ciudadanía para obtener legitimidad, (seguridad de las personas, vialidad, educación, salud, desastres) pero también se aferran a aquellas que les acercan al poder económico y al poder político, aunque ello les haga aparecer como instrumentos de intereses particulares que se imponen a los intereses generales de la sociedad.
8. Una institución que tira por la borda la legitimidad y confianza obtenida con mucho esfuerzo en los 14 años posteriores a la reforma y se coloca al lado de los grupos particulares frente a la sociedad para reprimirla o es torpe, oportunista y revanchista, o termina creyéndose su papel de «salvadora de la patria» ante una amenaza magnificada ideológicamente y hábilmente manipulada. Sin importar las razones que tuvieron los militares hondureños para involucrarse en la preparación, ejecución y mantenimiento del golpe de Estado de 2009, estos han vuelto a ser generadores de incertidumbre, instancia de represión y punto central del más grave quiebre democrático en 29 años de transición a la democracia. Y esto debe ser tema de reflexión, pilar de una agenda de reformas y fuente de presión ciudadana para que lo que ocurrió con el golpe de Estado no se convierta en una espada de Damocles para todos los presidentes constitucionales que elige la ciudadanía hondureña cada cuatro años, cuando se atreven a alterar las alianzas con el poder económico, religioso y mediático, o simplemente se atreven a elegir libremente su estilo de hacer gobierno.

**Una institución que tira por la borda la legitimidad y confianza obtenida con mucho esfuerzo en los 14 años posteriores a la reforma y se coloca al lado de los grupos particulares frente a la sociedad para reprimirla o es torpe, oportunista y revanchista, o termina creyéndose su papel de «salvadora de la patria»**