

Relaciones cívico-militares: ¿Sin cambio en un tiempo de cambios?

Rut Diamint, Profesora Universidad Torcuato Di Tella y Universidad de Bologna, sede Buenos Aires

¿Otra vez con la cuestión militar?

La mayoría de los especialistas académicos dice que en Argentina no hay problemas cívico-militares. La evidencia es que el recorte de cúpulas efectuado por el presidente Néstor Kirchner al iniciar su gobierno no generó una respuesta militar. Sólo el ex jefe del ejército, de los 44 oficiales pasados a retiro, tuvo expresiones públicas de disgusto, recibiendo una sanción leve. Es más, añaden los estudiosos, la decisión del gobierno de derogar el decreto que había firmado el ex presidente Fernando de la Rúa, negando la extraterritorialidad de los juicios, y que permitirá que los militares de la última dictadura puedan ser procesados por la justicia española, no desencadenó reacciones corporativas. Esta es otra muestra de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. Es cierto. Hay subordinación. Ello no implica que no haya problemas cívico-militares. Incluso en las sólidas democracias occidentales hay constantemente tensiones en la gestión civil de los temas militares. La existencia de control civil no es equivalente a erradicar los golpes de estado como respuesta a la crisis políticas. Ese es sólo un aspecto, por cierto muy importante, pero que no significa que se haya establecido el control democrático de las fuerzas armadas.

¿Qué queremos decir con esto? El control civil de las fuerzas armadas es un viejo tema que frecuentemente preocupó a los cientistas políticos. Hace más de dos mil años Platón se preguntaba ¿quien custodia a los custodios? A los guardianes se les daba el poder (saber) para ser salvadores y no destructores del estado. En efecto, Platón sostenía que la vida en sociedad requería de guardianes para defender el estado de enemigos externos y hacer cumplir la ley. La concentración de los instrumentos de mando militar, burocráticos y económicos en una unidad de acción política fueron los recursos esenciales para construir a los estados-nación desde fines del siglo XVII. En el campo militar, como dice Herman Heller en su conocida *Teoría del Estado*, ese despliegue unitario de acción fue posible gracias a una organización racional y planificada que provenía de un centro de mando, simbólicamente establecido en la figura del monarca o el jefe de estado. Hacia mediados del siglo XX, Samuel Huntington presentó su trabajo, *El soldado y el Estado*, que se convirtió en un clásico para la reflexión acerca del control civil de los militares.

A pesar de las numerosas críticas y nuevas teorizaciones, el texto de Huntington sigue siendo el referente de este debate, que por cierto no se centró en la experiencia de América Latina, abundante en la propagación de golpes de estado y de gobiernos pretorianos, sino en las tradicionales preocupaciones norteamericanas de limitar los poderes absolutos. Huntington parte de una conjetura elemental: un gobierno democrático debe arbitrar el control civil sobre los militares. Aunque su propuesta no funciona en regímenes inestables y con poca tradición de respeto a los valores

democráticos, su texto situó en la agenda política el control sobre quienes detentan el monopolio de la fuerza pública.

Actualmente, el regreso al más puro realismo en Estados Unidos reavivó el interés por analizar la autonomía militar e investigadores como Peter Feaver o Richard Kohn o periodistas como Dana Priest, han estado estudiando el creciente poder de los militares norteamericanos para participar en la toma de decisión estatal. Es por lo tanto claro que si esta es una inquietud en la república más antigua del mundo actual, mucho más debe serlo en las jóvenes democracias de América Latina.

Los riesgos de un nuevo golpe de estado han disminuido considerablemente en la región. Teniendo en cuenta la historia de estos países parece ser suficiente como para complacerse con los avances democráticos. No obstante, esta es una alegría incompleta ya que el tema militar sigue siendo fuente de tensiones y temores a lo largo del continente. Más aún, sin un ejercicio republicano (con ello nos referimos al rol del Ejecutivo, el Legislativo y Judicial y la participación de la ciudadanía) nunca alcanzaremos la consolidación de la democracia.

Cosas que no andan bien

En la medida en que los gobiernos, sistemáticamente, no subordinen a los militares, la democracia arrastrará fallas y tendrá pendiente sobre sí el peligroso riesgo de que una institución del estado que tiene el poder de las armas se interponga a favor de intereses sectoriales. Presidentes electos por sufragio libre, que surgen de las fuerzas armadas, como Hugo Chávez en Venezuela o Lucio Gutiérrez en Ecuador, le otorgan a los militares espacios de acción que no corresponden con las ideas de control democrático.

El mejor modelo latinoamericano desde la óptica de los países desarrollados es Chile. Su crecimiento económico sostenido, la racionalidad y consenso entre sectores opositores, la constancia de sus instituciones, hacen que Chile sea visto como la meta de la democratización en la región. Pero si midiéramos el control civil de los militares chilenos utilizando la eficaz herramienta construida por Alfred Stepan en su libro *Repensando los Militares en Política*, veríamos con asombro que no pasan el examen. Stepan construye un cuadro utilizando dos variables y varias dimensiones para ambas variables. Ellas son el nivel de cuestionamiento de los militares hacia las políticas fijadas por el gobierno democrático y las prerrogativas y privilegios institucionales de las fuerzas armadas. En referencia a la primera variable, la contestación, Chile recién comienza con el proceso legal para enjuiciar los abusos a los derechos humanos cometidos durante el gobierno del General Augusto Pinochet. El presupuesto militar está trabado por una ley militar que asigna un 10 % de lo recaudado por exportaciones de cobre a equipamiento de las fuerzas. El Ministerio de Defensa chileno tiene limitadas sus capacidades, no define las misiones, no dirige el entrenamiento militar, no determina el tipo de armamento que comprará cada fuerza, ni fija la logística militar. En cuanto a la segunda variable, las prerrogativas, la *Concertación de Partidos por la Democracia* intentó modificar, sin éxito, el acuerdo pinochetista de los senadores designados. La mitad de los votos en el Consejo de Seguridad Nacional pertenecen a los militares, los Carabineros son una policía militarizada que depende del Ministerio de

Defensa y el régimen de promociones parte de la iniciativa de los propios oficiales. Para la teoría democrática Chile no es un modelo.

¿Por qué el caso argentino de avasallamiento de los derechos humanos recibe más condenas que el caso guatemalteco? Guatemala es considerado el país latinoamericano que encabeza las violaciones de los derechos humanos, crímenes de Estado que estuvieron a cargo de grupos militares o paramilitares. Una de las razones aducidas es el difícil acceso a la justicia para las comunidades indígenas. Podemos explicarlo recurriendo al texto de Carlos Marx, *La Cuestión Judía*. Allí Marx hablaba de una doble emancipación, la del hombre en la sociedad civil o sea una emancipación humana, y la del ciudadano en el estado, o sea una emancipación política. Los indígenas guatemaltecos tienen que enfrentar también una doble emancipación, ya que no han sido reconocidos como iguales por los sectores dominantes y no se les concedieron los mismos derechos políticos. En un sentido, podríamos decir que parte de la población no alcanzó la emancipación política como para reclamar justicia, no llegó a ser incluida en los derechos democráticos. Es más, los defensores de derechos humanos en Guatemala acusan a la Corte de Constitucionalidad, que aceptó convalidar la candidatura presidencial del general José Efraín Ríos Montt por cuatro votos a favor y tres en contra, como la expresión más clara de la corrupción política y la ausencia de estado de derecho. Los desaparecidos argentinos eran de clase media o trabajadores sindicalizados que si conocían sus derechos. Corolario: sólo después de establecida una mínima subordinación militar al poder civil se puede plantear el tema del control democrático de las fuerzas armadas.

Si concediéramos que las transiciones consiguieron el umbral de respeto de los derechos, deberíamos alertar que para alcanzar el nivel de democracia plena no pueden subsistir prerrogativas que impongan dos status diferentes de ciudadanos. Cuando existe una constitución chilena aristocrática, cuando el gobierno democrático mexicano no puede instalar un Ministerio de Defensa civil, cuando no se controla la relación corrosiva entre los militares y su ex jefe golpista Lino Oviedo en Paraguay o cuando Brasil deposita en los militares el manejo de la inteligencia estatal, simplemente se atenta contra la democracia.

Fuerzas armadas y democracia

El instrumento militar es el último recurso de poder entre las relaciones entre estados. En tiempos de paz, son un reaseguro para la protección de los ciudadanos y de los recursos materiales de un estado. En democracia, la defensa del territorio es la respuesta armada a la preservación de las autoridades constitucionales y a la forma de vida de una sociedad nacional. En este contexto, el rol de las fuerzas armadas es profesional, orientado exclusivamente a sus capacidades técnicas, excluyendo cualquier forma de intervención en la toma de decisión política.

Son muchos los autores que definieron la estructura de la defensa para un estado de derecho. Resumiendo alguna de esas posiciones se reconoce, primero, que es necesario una cadena de mando clara, que parte del presidente como Jefe Supremo de las fuerzas armadas, y que mediatiza sus mandatos a través de un Ministro civil de Defensa. Segundo, se destaca el rol del Parlamento, en la determinación de las misiones

militares, en verificar la implementación de las políticas de defensa, en asignar el presupuesto para el sector y en la atribución de declarar la guerra. La Justicia tiene el papel de velar para que los oficiales acaten el cumplimiento de la ley. Tercero, regular una política de defensa que fije el tamaño de las fuerzas, el presupuesto destinado al sector, la operacionalización de las misiones, el equipamiento que requieren las fuerzas. En cuarto lugar, está la obligación de comunicar esta política pública y de promover su conocimiento hacia el resto de la sociedad.

El concepto de democracia da por sentado que los gobernantes son los representantes del pueblo y que es el pueblo quien tiene el poder supremo, por ello, ningún sector del estado puede estar excluido de su control. Los militares defienden a los ciudadanos de posibles amenazas pueden determinarse en el ámbito militar. Las decisiones en el ámbito de la defensa afectan la vida de los habitantes y el destino de los recursos públicos. La sociedad tiene que hacer contrapeso al poder del estado y el estado tiene que fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. No es necesario aclarar que todos estos principios están únicamente presentes de forma parcial en los gobiernos de la América Latina.

¿Defensa nacional o poder mundial?

En los últimos años, el incremento de la violencia y la inseguridad pública está poniendo en cuestión la capacidad estatal de mantener el monopolio legítimo de la fuerza pública. La situación colombiana viene a la mente. Colombia ostenta el segundo lugar en el porcentaje mundial de muertes per cápita, honor que se recuerda cotidianamente, no sólo por los atentados y secuestros (cerca de 4000 por año), sino por las diarias medidas de seguridad que toma la población, ya sea usando un chaleco anti balas o despalzándose protegidos por guardias de seguridad armados para la guerra, o teniendo que abandonar su tierra natal (cerca de 100.000 colombianos debieron trasladarse a países vecinos entre el 2000 y el 2002). Es evidente que la región no está extenta de enfrentar problemas de seguridad y que el control civil de las fuerzas armadas no es equivalente a disminuir el rol profesional de los militares, máxime en tiempos en los que el mundo está narrando su historia en términos realistas.

El 11 de septiembre levantó al tope de la agenda de seguridad el tema del terrorismo y Estados Unidos apuesta a su poder en términos bélicos (para tener una medida, el presupuesto militar de la Unión Europea en su conjunto, equivale al 65% del norteamericano). Estados Unidos está insistiendo en el caso de la Triple Frontera, una zona compuesta por las ciudades limítrofes de Puerto Iguazú (Argentina), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay) como el centro de financiamiento de los movimientos islámicos radicales. El Comandante en Jefe del SouthCom, general Gary D. Speer, sostenía que grupos como el Hezbollah, Hamas, Al Gama'at al Islamiyya, están generando remesas importantes para financiar actividades terroristas gracias a operaciones ilícitas de narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos, lavado de dinero y contrabando. En el norte de Chile, en la ciudad de Iquique, en Macao en Colombia, en la venezolana Isla Margarita y en el puerto de Colón en Panamá, las agencias de inteligencia norteamericanas sostienen que hay evidencias de la presencia de miembros de Hezbollah o de Al Qaeda.

Como en el caso de Colombia, el gobierno de Bush intenta convencer a los países de la región de la necesidad de involucrar a las fuerzas armadas en la prevención de amenazas terroristas. Si a esto le sumamos la actuación de mercenarios en Colombia, provenientes de empresas norteamericanas como MPRI, que también tiene desplegados efectivos en Estados Unidos, Africa, Taiwán, Medio Oriente, Alemania y Europa del Este, veremos que hay una tendencia clara a privilegiar las respuestas militares frente a las diplomáticas. La retórica beligerante acelera las tendencias militaristas en estados en los cuales no se han internalizado las reglas del derecho internacional.

El debilitamiento de los mecanismos multilaterales de negociación y las tensiones que genera la nueva doctrina de seguridad norteamericana son, paradójicamente, una oportunidad para los países de América Latina. Por ejemplo, la OEA y su agencia de promoción democrática (la UPD) y la Comisión de Seguridad Hemisférica pueden tener un rol valioso fijando pautas tanto en criterios básicos compartidos de control sobre las fuerzas armadas, como en la definición de reglas consensuadas para la participación en operaciones militares.

Defendamos la defensa

No puede haber control democrático de las fuerzas armadas si la ciudadanía no interviene en la producción de la defensa. Las fuerzas armadas son un instrumento de la política exterior, por ejemplo, son la herramienta para las misiones de paz, que demuestran la responsabilidad de un estado en el mantenimiento de la paz global. La sociedad aprobará a sus militares cuando reconozca los beneficios a obtenerse de fuerzas armadas profesionales, apegadas a las normas, transparentes en su accionar y respetuosas de las autoridades civiles.

La gobernabilidad global representada por las instituciones internacionales y la justicia universal apuestan a la vigencia de ciertos valores básicos como la profundización de la democracia, el respeto a los derechos humanos, los acuerdos de desarme, los mecanismos cooperativos de defensa y el cuidado de los bienes globales. El aporte individual a esta gobernabilidad global pasa por mejorar el control democrático sobre las fuerzas armadas y los mecanismos democráticos para disminuir la violencia estructural. Es una visión de destino histórico afianzada en la ley, en la igualdad de derechos y en la responsabilidad de los actos de gobierno.

Los ciudadanos de estas nuevas democracias estamos obligados a trabajar en esa dirección. Debemos hacer conciente nuestra responsabilidad para mejorar el comportamiento de las instituciones y demandar y denunciar situaciones de incumplimiento de los funcionarios y servidores públicos. Las instituciones tienen que contribuir a la previsibilidad de las reglas de juego, neutralizando los espacios corporativos. En la medida que se acepte la intromisión de los militares en asuntos que no son de su incumbencia profesional, se estará erosionando la legitimidad política.

Cuando el presidente Chávez otorgó un 13% de aumento en el presupuesto militar mientras reducía un 10% el presupuesto general de gobierno y asentaba en la Constitución de 1999 que el Congreso no tiene legitimidad para cuestionar las promociones militares, estamos frente a una regresión democrática. Varios países de la

región atravesaron por crisis importantes en estos últimos años. La exclusión social despertó iras populares, que como en el caso de Bolivia en enero de este año, terminó con la intervención de las fuerzas armadas reprimiendo a los manifestantes.

Desarrollar una política de defensa democrática no es reducir en un 33 % el número de oficiales como se hizo en Guatemala, o de un 75% como se acordó en Nicaragua. Mientras algunos gobiernos aplicaron diferentes estrategias para limitar la autonomía militar, tratando en general de no desgastar su propio capital político, otros no han iniciado la primera generación de reformas, o sea la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil. La institucionalización de mecanismos que conduzcan a un modelo profesional de relaciones entre las autoridades civiles y los militares, el fortalecimiento del rol del Congreso y una progresiva participación de la sociedad en la definición de las políticas de defensa son las reformas de segunda generación que harán de nuestras democracias un proyecto finalizado.