

Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reformas en el sector defensa



Auspiciado por:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

321.8 Centro de Documentación de Honduras. (CEDOH)
C39 Honduras: Democracia, conducción civil y
C.H. agenda de reformas en el sector defensa /
Centro de Documentación de Honduras.
(CEDOH).--[Tegucigalpa]: [Lithopress Industrial],
[2011] 117 p.

ISBN: 978-99926-41-05-7

1.- DEMOCRACIA

Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reformas en el sector defensa.

El desarrollo de este proyecto y esta publicación fueron posibles gracias al apoyo financiero de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés) y la coordinación y edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de NED.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Edición y diagramación: Miroslava Meza, CEDOH

Diseño de portada: Karol Herrera

Impresión: Lithopress Industrial, septiembre 2011

Tegucigalpa, Honduras

CONDUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA DEFENSA

Rut Diamint¹

Introducción

Parece redundante, pero a treinta años de la tercera ola democrática², debemos seguir hablando del control civil de las fuerzas armadas. En los primeros años de las transiciones a la democracia era el tema central de debate. El Estado de Derecho no podía afianzarse si permanecían prerrogativas militares y si la conducción civil electa no ocupaba todos los espacios de conducción del Estado³. Cada una de las naciones latinoamericanas fue franqueando las barreras autoritarias en diferentes velocidades y en grados de profundidad diferentes. Poco a poco se extendió el convencimiento de que los golpes de Estado habían sido desterrados del juego político. Con mayor o menor éxito, las fuerzas armadas regresaban a los cuarteles. Ante ese contexto, en los últimos años el tema fue relegado en los círculos académicos vinculados a los estudios de defensa y seguridad, en el convencimiento de que ya no era una cuestión importante de la agenda política. Este supuesto abandono respondía al hecho de que alcanzado un grado relativo de control civil sobre las fuerzas armadas, el eje de debate se trasladaba a las capacidades de los Ministerios de Defensa para conducir efectivamente a las instituciones castrenses. Y sin embargo, hoy vemos situaciones que

¹ Rut Diamint es investigadora de CONICET y profesora en la Universidad Torcuato Di Tella. Fue asesora de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1993-1996) y Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa (2004-2005). Ha escrito numerosos artículos en libros y revistas académicas sobre cuestiones de seguridad regional y hemisférica, cuestiones cívico-militares y temas de desarme.

² Samuel Huntington (Huntington 1994:1723) desarrolló el concepto de la tercera ola democrática, para referirse al movimiento de los Estados hacia la democracia, iniciada en 1974 con la revolución de los claveles en Portugal, que se continuó en Europa Meridional y del Este, América Latina, África y Asia. En 1979 Alvin Tofler (Tofler 1980) había usado el concepto para pronosticar la nueva fase global del capitalismo.

³ Alfred Stepan, *Rethinking Military in Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, New Jersey, 1988, cap. 6 y 7.

hacen temer por la solidez de las democracias. Aunque muchos piensen que no es un tema central en Latinoamérica, estamos asistiendo a nuevas formas de poder militar cuya consecuencia es el debilitamiento de la democracia.

Esta presentación quiere mostrar tres aspectos de esa nueva realidad militar. Primero, el problema conceptual de la defensa. En segundo lugar, se hará un señalamiento de las nuevas formas de poder militar como apéndice de gobiernos populistas. En tercer lugar, me referiré a los déficit en la formulación de políticas de defensa y su impacto en la gobernabilidad en América Latina.

¿Qué es la defensa?

Como disciplina de las ciencias sociales, los estudios de defensa han tenido una evolución precaria. Si se compara con las Relaciones Internacionales, los debates sobre contenidos y métodos son casi inexistentes. La teoría de las Relaciones Internacionales produce una vasta y recurrente literatura sobre sus principios y el campo de sus análisis. Posiblemente, y para poder destacarse de su ciencia madre -la Ciencia Política-, desde los años 1950 los especialistas en política exterior han llevado a cabo debates fecundos sobre los modelos y contenidos doctrinarios y se han irradiado las investigaciones y escritos sobre las diferentes escuelas de pensamiento.

Deberíamos aceptar que no hay un campo académico identificable de estudios de defensa, o como dice Jean-Pierre Maury refiriéndose a los estudios de seguridad en Francia: “No existen manuales de *defensología*”⁴. Colin Gray justificaba las escasas investigaciones sobre el tema pues “los departamentos del gobierno, especialmente los

⁴ Jean-Pierre Maury, Directeur du Centre d'études, de documentation et de recherches européennes (CEDRE), Université de Perpignan, “Politiques publiques de sécurité. Bibliographie,” <http://mjp.univ-perp.fr/mppsibiblio.htm>.

responsables de los asuntos de defensa, no tienen la costumbre de abrir sus archivos para la investigación externa”⁵.

No sólo los estudios comparativos de defensa y de relaciones exteriores del Tercer Mundo son embrionarios, sino que además, se analizan utilizando los textos de las naciones desarrolladas. Ese desafío teórico fue correctamente esbozado por Hey y Mora quienes sostenían que “los modelos diseñado para explicar la toma de decisión en los Estados Unidos, a menudo no se aplican a los estados de América Latina y Caribe, muchos de los cuales tienen una burocracia pequeña, recursos financieros y militares limitados y muy diferentes problemas de política exterior que aquellos de Estados Unidos”⁶. ¿Qué queremos obtener a partir de todos estos argumentos? Señalar que no existe un instrumental teórico sobre seguridad y defensa adecuado a las especificidades de la región latinoamericana. A ello se suma que en América Latina se intenta hacer política de defensa sin tener resuelta la conducción civil de las fuerzas armadas.

En consecuencia, este campo de la defensa plantea, por lo tanto, un desafío interesante para la investigación social. La mayor parte de las naciones del mundo destinan un alto porcentaje de su producto bruto interno a mantener las actividades de defensa, por lo cual es imaginable que ésta debería ser una preocupación tanto académica como ciudadana.

Pero, en las sociedades latinoamericanas no se reconoce a la defensa como una política pública. La estructura patrimonialista de las sociedades latinoamericanas, sumado a una tradición cortoplacista en la fijación de metas y propuestas y el predominio de un pensamiento realista anclado

⁵ Colin Gray, “Strategic Ideas and defense Policy: The Organizational Nexus,” in Roger A. Beaumont and Martin Edmonds, editors, *War in the next Decade*, (Lexington, University Press of Kentucky, 1974), p. 89.

⁶ Jeanne A. K. Hey y Frank Mora, “The Theoretical Challenges to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies”, en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey, editores, *Latin American and Caribbean Foreign Policies*, (Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003), p. 2.

en la Guerra Fría, son componentes que dificultaron la elaboración de una política de defensa democrática.

La política de defensa democrática la realizan los funcionarios sin intromisión de los militares. ¿Por qué? Pues los militares tienen que asesorar a los funcionarios civiles, pero los que definen la política no pueden tener la visión sesgada y parcial de un ejército o una armada o una aeronáutica. , Como explican Diamond y Plattner, “La supremacía civil implica más que simplemente minimizar la intervención de las fuerzas armadas en política. Requiere establecer la primacía de los gobiernos civiles electos (ejecutivo y legislativo) en todas las áreas de política, incluyendo la formulación y la implementación de la política de defensa nacional”⁷. Los funcionarios civiles se encargan de todos los aspectos de la defensa (presupuesto, tamaño de la fuerza, estrategias y prioridades, equipamiento, currículas y entrenamiento militar) y “la Legislatura nacional debe tener al menos la capacidad de revisar las decisiones y monitorear su implementación”⁸.

La conducción de la defensa nacional implica la adopción de decisiones para guiar y dirigir la defensa del país, sobre la base de una determinada estructura orgánica, regulada y sistematizada desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al del Presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar.

Dillon aporta un elemento fundamental para entender las dificultades de definir la defensa. Dice que si bien los Ministerios de Defensa tienen que planificar la movilización, la industria y la tecnología para la guerra, al mismo tiempo los ministerios de defensa tienen que organizar su tarea para los tiempos en los que no se combate: “...en tiempo de paz, ahora con toda una serie de tareas adicionales: de análisis estratégicos y evaluaciones de las amenazas a la planificación, programación y

⁷ Larry Diamond y Marc Plattner, editors, “Introduction”, en *Civil-Military Relations and Democracy*, (Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1996), p. xxviii.

⁸ Idem.

presupuestación de los esfuerzos de defensa...”⁹. Y agrega asimismo: la defensa está asociada a una valoración subjetiva de una comunidad respecto a cuanto esfuerzo quieren realizar para defender los valores de la sociedad, por lo cual afirma que “Esa es la razón por la cual las cuestiones de defensa son básicamente políticas, concernientes a la asignación responsable de las cosas que valoramos”¹⁰.

En este contexto de entender que es la política de defensa, **defino el control civil de las fuerzas armadas como el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responde a una decisión de las autoridades civiles. Consiguientemente, la política de defensa es el planeamiento y el accionar del Estado para asegurar que el ejercicio de ese control civil sea eficiente y eficaz. Para ello, la administración estatal fija normativas, doctrinas, recursos, educación, movilizaciones, adquisiciones que se debaten en el ámbito parlamentario, se comunican a las organizaciones académicas y de la sociedad, se reevalúan y pasan a conformar una política de estado.** Esto implica además, la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo a los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas de juego fijadas por ella¹¹. La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa y conduce efectivamente a las fuerzas armadas.

⁹ G. M. Dillon, “Introduction,” in G. M. Dillon, editor, *Defense Policy Making. A Comparative Analysis*, (Leicester, G.B., Leicester University Press, 1988), pp. 3-4.

¹⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹¹ Richard H. Kohn, “The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government”, (Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, *Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11*, Junio 1997).

Capítulo II. Conducción democrática de la defensa

Las políticas de defensa son centralmente políticas exteriores ya que la misión principal del instrumento militar es proveer la seguridad de los habitantes ante una agresión externa. En ese sentido, el estudio está emparentado con las relaciones internacionales, y más específicamente, con los estudios de seguridad¹². Las políticas de defensa tienen entonces un doble aspecto: el doméstico vinculado al diseño del instrumento militar y el externo, asociado a alianzas, amenazas y procesos de integración. El contexto internacional es determinante para la definición de una política de defensa.

Entre los autores más nuevos que piensan los temas de defensa y de control cívico-militar está el académico Peter Feaver quien trata de hallar una medida efectiva de control sobre los militares. Así, se pregunta:

“¿Cómo controlan los civiles a las fuerzas armadas? La más básica de las preguntas políticas tiene dos significados. Por un lado, dado que las instituciones militares disfrutan de una ventaja abrumadora en el poder coercitivo, ¿cómo es que las instituciones civiles son capaces de imponer su voluntad ante sus más poderosos agentes militares? Por otra parte, dado que la población civil en las democracias maduras tienen una supremacía general sobre los militares, ¿cómo juega la relación de control en un nivel del día a día?”¹³.

Feaver considera que desde Huntington en adelante poco se ha hecho para avanzar en el conocimiento de la cuestión del control civil. Especialmente, su preocupación atañe a la relación concreta de

¹² Aquí hacemos referencia a las distintas corrientes que analizan la paz y el conflicto en las relaciones entre Estados y que simplícidamente podemos reunir en cinco escuelas: realismo, liberalismo, marxismo, constructivismo y estudios críticos de seguridad. Sean M. Lynn-Jones, “International Security Studies after the Cold War: An Agenda for the Future”, *CSIA Discussion Paper 91-11*, (Cambridge, MA, Kennedy School of Government, Harvard University, December 1991).

¹³ Peter Feaver, *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2003, p. 1.

monitoreo cotidiano sobre una institución que es poderosa y que tiene normas de funcionamiento especiales. Así, plantea un dilema de difícil resolución: “El desafío cívico-militar es conciliar militares lo suficientemente fuertes para hacer cualquier cosa que los civiles pidan, con un ejército suficientemente subordinado para hacer sólo lo que los civiles autorizan”¹⁴. En función de ello, Feaver se pregunta: ¿De cuánta autonomía pueden disponer los militares sin violar el principio de control civil?”¹⁵. Esta cuestión es particularmente importante, pues las fuerzas armadas latinoamericanas también se han visto expuestas a un incremento de las demandas, especialmente para hacerse cargo de las diferentes facetas del crimen organizado, pero sin que exista una tradición de acatamiento a las normas del poder civil democrático.

En los países latinoamericanos las fuerzas armadas conservaron diferentes grados de influencia, no sólo las relativas a la política militar y la guerra, sino también en lo que se refiere a las políticas exteriores, de defensa, de economía y sociales¹⁶. Es por ello, que el tamaño del desafío es enorme, y en muchas ocasiones ha sido mal calculado. Retomando los argumentos, hay que hacer política de defensa sin que exista un cuerpo de conocimiento adaptado específicamente a las circunstancias latinoamericanas. Hay que hacer política de defensa, sin haber completado el ciclo de control civil democrático de las fuerzas armadas. Y finalmente, hay que hacer política de defensa cuando los actores obligados a establecer la conducción civil, desisten de esta tarea por otros intereses particulares. Veamos entonces este segundo aspecto.

¹⁴ Feaver p. 2.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Richard H. Kohn, “Out of Control. The Crisis in Civil-Military Relations,” *National Interest*, (Spring 1994) pp.16. Richard H. Kohn, “How democracies control the military,” *Journal of Democracy*, (Vol. 8, N° 4, 1997) pp. 141 a 147.

Uso político de los militares

La preocupación de las nuevas democracias era construir poder político para estabilizar a los nuevos gobiernos. Los acuerdos de pacificación, la desmilitarización de las estructuras políticas, la creación de instrumentos civiles de control, la reorganización del Estado, la incorporación de una nueva dirigencia, todos estos propósitos implicaron un desgaste y un esfuerzo para las nuevas administraciones democráticas. Existía una voluntad de poner fin a los péndulos entre democracia y autoritarismo. No obstante, en la mayoría de los casos, esas reformas fueron parciales.

Los gobiernos se enfrentaron a una tensión entre gobernabilidad y democracia. La profundización de las reformas del Estado de Derecho generaba, en la mayoría de los casos, una reacción de las fuerzas armadas que ponía en cuestión la estabilidad política. Y en consecuencia, la mayoría de los gobiernos optaron por la gobernabilidad. Ello condicionó a las nuevas autoridades. Los avances se realizaron de forma muy gradual, dejando espacios sin gobierno. Así sucedió en Chile, donde, pese a la voluntad del gobierno, no se pudo cambiar la Ley del Cobre. En el caso de Perú se logró avanzar en algunos aspectos de la conducción de la defensa, pero la latente amenaza de la guerrilla y las funciones de las fuerzas armadas en la seguridad pública restringieron las decisiones presidenciales, realizando cambios cosméticos pero sin decidirse a recortar el poder militar. En esta tipología podemos incluir a Guatemala y El Salvador que aún tienen ministros de defensa militares, prerrogativa que no intentaron modificar. Y es también el argumento del caso más paradigmático: México, un ejemplo fuera de serie. La gobernabilidad fue cimentando la democracia, pero nunca se avanzó sobre el ciclo completo de control civil democrático.

Estos casos se encuadran dentro de lo que Alfred Stepan había detallado en su análisis sobre prerrogativas y capacidad de contestación de las fuerzas armadas. Ahora encontramos además nuevas formas de poder militar que no responden a las tipologías existentes.

Existen varios casos en América Latina donde los gobernantes tienen partidos débiles (Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Ortega en

Nicaragua) o no tienen partidos (Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela) y que recurren a las instituciones militares como fuente de poder y de penetración social. Algunos mandatarios han expresado que esa incorporación militar en el juego político es una forma de organizar una nueva institución, hermanando a las fuerzas armadas con el pueblo. Morales, por ejemplo, ha dotado a las fuerzas armadas, que inicialmente eran enemigas declaradas de su gobierno, de funciones “populares” que las hermanan con el proyecto político presidencial. Así, las llenó de orgullo defendiendo las plantas de gas del “imperialismo brasileño”, poniéndolas como eje de la reconstrucción nacional y depositarias de la unidad nacional, cuestionada severamente por los gobernadores de la llamada media luna (las provincias de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija). De esta forma, compenetradas del proyecto reivindicatorio de Morales, han amasado pan para los pobres y han pagado subsidios a los desempleados.

El presidente de Ecuador, Rafael Correa, por su parte, otorgó a la Armada en control de Petroecuador, con el objetivo de eficientizar la producción de petróleo, incrementar la capacidad de refinación de las refinerías y ampliar el volumen de transporte por el Oleoducto, aceptando el reto en forma patriótica, según dijo el comandante de la Marina, contraalmirante Alland Molestina, y seguramente con métodos militares¹⁷. Con esta acción el presidente buscó ganar el apoyo militar de quienes no requieren en realidad de la mediación de Correa, ya que las fuerzas armadas ecuatorianas han perpetuado una relación preferencial y autónoma con la población.

Según Michael Shifter, “El proyecto político de Chávez ha sido una mezcla ecléctica de populismo, nacionalismo, militarismo y, más recientemente, socialismo, junto con un acento “bolivariano” en la unidad

¹⁷ “Nuevo Comandante de la Marina defiende participación de Armada en Petroecuador,” *Ecuador Inmediato.com*, 12 de diciembre de 2008, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--93544.

sudamericana”¹⁸. En ese esquema, los militares juegan un papel decisivo. Hugo Chávez introdujo una amplia serie de beneficios para las fuerzas armadas, asignándoles roles ejecutivos en el gobierno y en empresas, adquiriendo armamento y alistando a los oficiales y soldados bajo una ideología socialista que los obliga a saludar con la reverencia: “Patria, Socialismo o muerte”. No obstante, Chávez, que es un militar, y duda de la fidelidad política de sus fuerzas armadas, creó en el año 2005 un comando de reservistas conformado como una milicia popular que expresa “la fusión entre la Fuerza Armada y el Pueblo”¹⁹.

Mientras tanto, los militares disfrutaban de juguetes nuevos. Sus últimas adquisiciones a Rusia le permitirán acceder a una fuerza blindada del doble de la existente, con el fin de crear un “escudo a Occidente” para proteger la frontera con Colombia²⁰. Según el presidente, estos planes han sido comunicados al Gobierno ruso, hoy principal proveedor de material de Defensa de Venezuela tras la venta de 24 cazas Sukhoi, 50 helicópteros de combate MI-17, MI-26 y MI-35 y 100.000 fusiles Kalashnikov. En noviembre de 2008, ambos países organizaron maniobras militares conjuntas en el mar Caribe.

En Nicaragua, la llamada piñata de fines del gobierno de Daniel Ortega se mantuvo como una práctica que condujo a una concentración de poder y tierras en pocas manos, tanto de civiles como de militares²¹. Los sucesivos gobiernos no modificaron este desequilibrio, haciendo poderosos a numerosos altos oficiales. El presidente Ortega recuerda

¹⁸ Michael Shifter, “En busca de Hugo Chávez,” *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México D.F., Julio-Septiembre 2006.

¹⁹ “Fuerza Armada de Venezuela bajo la ideología socialista,” *Diario El Universo*, 10 de mayo de 2009, <http://www.eluniverso.com/2009/05/10/1/1361/5F7B1B79E9EE44B0A88DFF7636301E72.html>.

²⁰ “Chávez quiere duplicar las fuerzas acorazadas de Venezuela ante el acercamiento de Colombia a Estados Unidos”, *Newsletter Infodefensa*, edición América Latina, Madrid, Número 3, 24 de julio de 2009, <http://www.infodefensa.com/lamerica/noticias/noticias.asp?cod=1757&sitio=4195>.

²¹ Roberto Cajina, *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*, Managua, Nicaragua, CRIES, 1997.

periódicamente el origen ideológico del Ejército nacido de su revolución, mientras que la oposición denuncia el uso de mecanismos institucionales del Estado –entre los que incluye a los militares- para facilitar y tapar la corrupción oficial²².

También hay un uso político de los militares en Colombia. Uribe sostiene su popularidad en los logros de su campaña militar. La agenda del poder ejecutivo ha llevado a soslayar graves denuncias contra los abusos cometidos por oficiales de las fuerzas armadas colombianas en su combate contra las FARC.

Un condimento más es la creciente presencia de Irán en la región. Irán tiene 11 embajadas, Argentina, Brasil, Cuba, México, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Chile, Colombia, y Uruguay, las 6 últimas fueron abiertas en los últimos 5 años. Adicionalmente, la presencia de Irán está relacionada con aspectos militares y estratégicos, que se vinculan con los yacimientos de uranio existentes en la región. Pero tal vez lo que resulte más preocupante es la creciente actividad militar iraní en los países del ALBA que generó la semana pasada una disputa con el gobierno argentino, por la presencia del Ministro de Defensa de Irán, quien está buscado por Interpol a requerimiento de Argentina por los atentados contra la comunidad judía en mi país. Esto se traduce en dos consecuencias. Por una parte, la fragmentación respecto de las posiciones en defensa al interior de UNASUR. Por otra parte, eso llevaría a futuras tensiones entre los países latinoamericanos, en la medida que se adhiera o no a la propuesta liderada por el ALBA.

Ello estaría implicando que a futuro, tal vez varias fuerzas armadas se vean requeridas para cumplir con las funciones tradicionales de defensa del Estado. Es ante esa eventualidad que es aún más necesario fortalecer los mecanismos de control civil, y muy especialmente, la conducción civil de la defensa, que tal como explicara en el punto anterior, es una política de Estado, que compromete recursos importantes del presupuesto

²² Ángel Aburto, "Ortega y Somoza, dejen de ser la misma cosa," *El Nuevo Diario*, Managua, 15 de julio de 2008, <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/07/15/opinion/80778>.

nacional y que por lo tanto, no puede quedar librado ni a la improvisación ni a los caprichos de las fuerzas armadas.

Desviaciones de este tipo son sumamente peligrosas para la estabilidad democrática. Se reemplaza la institucionalidad republicana por los antojos de líderes populistas. Este uso de los militares es riesgoso pues parecen olvidar que desde sus orígenes, el monopolio de la violencia fue un atributo del Estado para imponer un orden interno y externo.

Sin que hoy estemos ante la reiteración de los golpes militares del pasado, debemos reconocer que nuevamente las fuerzas armadas lograron un estatus preponderante en el juego de la política. En vez de afirmar la noción de Estado, garante de la seguridad nacional y del monopolio de la fuerza, algunos gobernantes quieren destruir el Estado igualando la institución militar con la militarización de los militantes políticos. Coincidencias semánticas que dieron pie a los años más violentos de la historia latinoamericana. Y tal vez, de seguir esta tendencia, regresemos a ese oscuro pasado cuando progresivamente esos oficiales, hoy funcionales a un gobierno, se autonomicen creando un partido militar. Ese juego de beneficios mutuos entre líderes populistas y oficiales deslegitima todo reclamo por una conducción más eficiente de la defensa.

La monopolización de la fuerza, desde los tiempos de Hobbes, se puso en práctica para obtener un orden social y evitar una dispersión de la violencia. Por su potencial destructivo requería de una sólida estructura legal que garantizara un uso de la fuerza bajo el imperio de la ley. El uso político de las fuerzas armadas desvirtúa esos principios originarios y por lo tanto, pulveriza las mismas bases del Estado de Derecho.

Déficit en la conducción ministerial de la defensa

La literatura sobre control civil es suficientemente extensa como para haber determinado una lista de buenas prácticas legitimadas por los

especialistas de tema²³. No hay mucho para inventar sobre los requisitos necesarios para la conducción civil del sector defensa. No obstante, si miramos con detalle, la mayoría de los ministerios de Defensa latinoamericanos no cumple con esos paradigmas. No es por desconocimiento. Siempre hay algunos funcionarios dentro de las estructuras de comando ministerial que conocen el tema. Las fallas se deben, por lo tanto, a otras cuestiones. Los criterios de costo-eficiencia y modernización que hipotéticamente son los principios para la reforma de las estructuras de defensa²⁴, no han guiado las transformaciones del sector.

En años recientes, aparecieron algunos autores que enfatizaban el aspecto ministerial de la conducción de los militares como el punto flojo de la reconversión democrática de la defensa. Uno de los trabajos más sugerentes y sistemáticos es el de Pion-Berlin y Trinkunas, quienes afirman que las políticas de defensa rara vez causan el nivel de debate público que provocan otras políticas importantes para la región, tales como salud, educación y seguridad ciudadana. Los autores señalan que esto es desconcertante ya que al ignorar la política de defensa, el liderazgo civil cede autoridad a los militares, permitiéndoles un grado de auto-gestión que puede socavar la consolidación de la conducción civil sobre las fuerzas armadas. Este artículo consigna que los dirigentes

²³ Sólo citaré algunos de los que han tenido más influencia en América Latina, aunque la bibliografía es mucho más extensa: Louis Goodman, Johanna Mendelson, y Juan Rial, Eds. *The Military and Democracy: The future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Kentucky, Lexington Books, 1990; J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1998; David Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspective*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001; Rut Diamint Ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella/Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

²⁴ Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991, p 242.

ignoran la política de defensa debido a la baja importancia que los electores asignan a la defensa nacional como bien público o privado²⁵.

En otro escrito Pion-Berlin sostiene que no hay una tendencia en América latina para “civilizar” los puestos en el gabinete ministerial²⁶. Y agrega que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han alcanzado una semblanza de control civil, “pero para completar e institucionalizar la tarea, deben descartar los obstáculos para alcanzar una sabiduría en defensa, y deben fortalecer sus ministerios y sus comisiones legislativas armando equipos con especialistas civiles conocedores de la defensa²⁷.”

Los ministerios de Defensa, como articuladores y artífices de la política tienen que combinar las expectativas y necesidades de diferentes actores sociales: militares, burocracia, sociedad civil, co-partidarios, oposición política, sindicatos, ministerios de economía. Pero en realidad, la inversión en fortalecer política y técnicamente a los ministerios de defensa ha sido casi nula.

Esta postergación es más relevante si tenemos en cuenta que en muchos países las fuerzas armadas cumplen crecientemente con funciones policiales. En ocasiones, la fuerza del aparato represivo termina siendo utilizado en contra de requerimientos de la propia sociedad. En ese contexto, estas nuevas tareas de represión en función de restablecer el orden público transforman a las instituciones de defensa en grupos que negocian también mercancías. Así, las fuerzas armadas se convierten en traficantes de la seguridad. Ello promueve una dinámica nefasta de

²⁵ David S. Pion-Berlin y Harold Trinkunas, “Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America”, en *Latin American Research Review*, vol. 42, No 3, octubre de 2007, pp. 76-100.

²⁶ David S. Pion-Berlin, “Political Management of the Military in Latin America,” *Military Review*, January-February 2005, p. 20. Ver también David Pion-Berlin, “Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America”, *Armed Forces & Society*, Apr 2009; vol. 35, pp. 562 – 586; y Thomas C. Bruneau and Richard B. Goetze, Jr., “Ministries of Defense and Democratic Control,” en *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson, Austin, University of Texas Press, 2006.

²⁷ Pion Berlin, op. cit., 2005, p. 27.

amenazas, vulnerabilidad y respuesta militar que como ha demostrado hasta el momento, es altamente inoperante para resolver la inseguridad pública.

A ello se suma el hecho de que los líderes de los países de América Latina no desarrollan un pensamiento estratégico orientador de las políticas de defensa. La complejidad del tema, que abarca desde cuestiones de política internacional hasta el desarrollo de tecnologías de punta se resuelve mayormente recurriendo a los oficiales de las fuerzas. No resulta habitual la inclusión de los temas de defensa en los debates académicos. En estos casos, el problema es que los civiles son responsables de ceder la custodia exclusiva de una política de Estado en manos de las fuerzas armadas. Todo lo cual produce un cierto resquemor al ver que un sofisticado sistema de defensa descansa sobre las decisiones relativamente autónomas de los militares.

En resumen, los ministerios de Defensa son los instrumentos primordiales para la conducción civil de las fuerzas armadas. También es cierto que sin el parlamento, una academia, una prensa, y una definición proveniente del sector partidario, que ofrezca análisis y alternativas, el ministerio se encuentra limitado. Pero los ministerios son los vehículos a través de los cuales un gobierno cumple con el mandato otorgado por la sociedad. La desidia ministerial respecto al control civil de la defensa, como política de Estado y no como política partidaria, ha sido uno de los mayores fracasos del proceso de consolidación de la democracia.

Esta constante debilidad en la formulación de una política de defensa, esa permanente ambigüedad resguardando la posible utilización de las fuerzas armadas para fines políticos nunca es positiva. No hay militares amigos. Cualquier alianza con las fuerzas armadas o con sectores de ellas, revierte la estructura democrática que se sustenta en la división de poderes y en la especialización de sus agencias. El resultado de ese desorden institucional puede derivar tanto en un golpe de Estado, como en la autonomización de los militares. En definitiva, convierte a los militares que son una institución dependiente del poder ejecutivo, en actores políticos. Esa velada amenaza de predominio militar que es

Capítulo II. Conducción democrática de la defensa