



Documento de análisis:

Los Ministerios de Defensa y el poder político

Juan Rial

PEITHO

Los Estados nacionales tuvieron desde el inicio, en la región, una Secretaría de Estado o Ministerio encargado de la guerra. Su función era asistir al Jefe de Estado, y/o de gobierno, en todo lo relativo a la conducción de las fuerzas militares, su reclutamiento, avituallamiento, pago y conducción genérica de operaciones. Aunque en más de un caso se establecía una división marcada entre la conducción administrativa y logística, y la de tipo operacional, dejando esta última exclusivamente en manos de los militares.

A medida que se fueron profesionalizando las fuerzas militares y se distinguieron los soldados o marineros (la base de la organización militar, el personal de tropa y los suboficiales), de aquellos que se consideraban los profesionales militares (los integrantes de los cuerpos de oficiales), la estructura de mando se volvió más compleja. Inicialmente, en los Estados nacionales europeos, los mandos tuvieron una posición de clase superior. Y la aparición de Secretarios de Guerra y Marina fue dándose paulatinamente. Inicialmente esas funciones las cumplían los propios mandos militares.

Dado que las formaciones militares de América siguieron esos modelos, replicaron la diferenciación entre quienes formaban parte de la fuerza como personal disciplinado de base, de sus conductores de jerarquía superior. Sin embargo, mientras que en la mayoría de los países europeos más avanzados la fuerza militar estuvo al servicio del régimen político al que servían, en los débilmente estructurados Estados de América Latina los militares, en un ambiente convulso constante, adquirieron pronto autonomía en su accionar y fueron a lo largo de muchos años no sólo los que manejaban las armas, sino actores políticos. Este hecho no estaba previsto en los ordenamientos constitucionales y legales, que seguían también las pautas europeas.

Algunos países llamaron a los ministerios como “de Guerra”; otros, “de Guerra y Marina”, dependiendo del

grado de importancia que la fuerza naval adquiría. En el caso que el país tuviese intereses marítimos importantes aparecían dos Secretarías. Sin embargo, su poder era escaso; la estructura, simple y mínima. Normalmente servía de oficina de personal y pagos para las fuerzas militares, y enlace con el resto del gobierno. Al producirse el desarrollo de la aviación, hubo países que crearon Secretarías o Ministerios de Aeronáutica. En algunos casos comprendiendo no sólo responsabilidades militares, sino también las civiles correspondientes al control de aeropuertos y la aviación civil en general, como lo fue, por ejemplo la Secretaría de Aeronáutica de la Argentina, con rango ministerial entre 1945 y 1958.

Por los años '30 del siglo XX, en la mayoría de los países del mundo, luego de ocurrida la Primera Guerra Mundial y de producirse diversas conferencias internacionales de desarme, el nombre de Ministerio de Guerra fue cambiado por el de Defensa Nacional, dado que se suponía que las guerras de agresión estaban descartadas. En los países que a partir de inicios del siglo XX se denominaron latinoamericanos, los iniciales Ministerios de Guerra y Marina también adoptaron el nombre de Ministerios de Defensa Nacional. Pero hubo excepciones. En países en los que la autonomización militar fue suficientemente fuerte, cada fuerza tuvo su propia Secretaría de Estado. Brasil mantuvo tres Ministerios (uno por cada Fuerza Armada) hasta 1999, y Perú hasta un año antes.

En muchos de los países de la región el papel preponderante que los militares tuvieron en el campo político determinó un grado de autonomización fuerte, por lo que en muchos casos los ministerios fueron exclusivamente una oficina administrativa y logística al servicio de las fuerzas militares, sirviendo de enlace con el resto del Estado. Se consideraba al Ministerio como una dependencia de las fuerzas armadas, antes

que una real Secretaría de Estado. Algunas de las disposiciones legales referidas a los Ministerios estaban incluidas en las leyes orgánicas de las fuerzas militares, cosa que sigue aconteciendo.

Con la (re)democratización que se inició prácticamente en los años '80 se dio inicio en casi todos los países a un proceso efectivo de control de las organizaciones militares, por parte de las autoridades legal y legítimamente constituidas, de acuerdo a las normas democráticas que presuponen la primacía de la autoridad electa. El proceso implicó que los Ministerios de Defensa, poco a poco, comenzaron a convertirse en los reales conductores del sector, manejando las políticas de defensa, las asignaciones de recursos; controlando las carreras y el personal militar.

En muchos casos implicó ajustes constitucionales y legales (algunos aún en curso), y plantearse prácticas de acomodamiento y conducción por parte del personal político y militar involucrado en el tema. Los logros fueron dispares según cada país; un punto importante a distinguir es la distancia entre las disposiciones legales y la práctica. En muchos países las primeras están más avanzadas que las segundas.

En forma muy general, podemos decir que los modelos polares van desde aquellos en los que efectivamente el Ministerio de Defensa tiene el control de la fuerza en tanto institución especializada del poder Ejecutivo (en todos los casos actuando bajo las órdenes del titular del Poder Ejecutivo, considerado el Comandante en Jefe de toda la estructura militar y responsable de la conducción de la defensa), hasta los modelos en los que sigue operando un alto grado de autonomización de las fuerzas, las que sólo responden a la Presidencia en tanto institución, como símbolo de la existencia del Estado.

En muchos de los ordenamientos legales existentes se indica la existencia 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 suele incluirse 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. Allí el comandante general de las fuerzas militares, por lo general, sobrepasa 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 dicha figura, en más de un país, es más un coordinador que un comandante efectivo.

Reflexiones sobre modelos

En los casos en que el Ministerio ejerce autoridad delegada del Presidente, el ejemplo más claro es Argentina, seguido por Brasil, Chile, Colombia, 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. Colombia también sigue el modelo, aunque, legalmente, el Ministerio no es más que un órgano administrativo. Pero en la práctica se acerca a este modelo. Brasil también, sobre todo a partir de la ley que refuerza al Ministerio y nombra un Estado Mayor Conjunto. Aunque la norma legal indica que el Ministerio de Defensa es un órgano asesor del Presidente como Comandante en Jefe, al mismo tiempo sostiene que las fuerzas armadas están subordinadas al Ministerio de Defensa. Este tipo de contradicciones en los instrumentos legales es muy corriente. De allí que la subordinación militar depende mucho de las prácticas y de los liderazgos efectivos.

Bolivia es ejemplo de un segundo modelo, donde el Ministerio cumple una función distinta, seguido por Ecuador. Aunque en los dos países se tiende a un dominio efectivo del Presidente sobre la estructura militar, en razón de la historia de predominio de caudillos posmodernos y neo populistas 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.

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

Legalmente es también 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 República Dominicana. En todos esos países las normas legales sobre los Ministerios o Secretarías de Defensa son parte de la legislación sobre los militares.

Un cuarto ejemplo lo provee Venezuela, donde en los años recientes el Presidente subordina a la fuerza militar, pero además tiene como contrapeso otra institución en un lento proceso de creación, una Milicia que compite con la fuerza profesional. Fuerza que responde directamente al mando del Comandante en Jefe (Presidente).

Un quinto ejemplo 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 (la Secretaría de Defensa Nacional), y otro para la fuerza naval, 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 '90, dejaron de tener afiliación partidaria pero se mantuvo el carácter militar de las dos Secretarías.

El sexto 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. Luego 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 Ministro de las Fuerzas Armadas, puesto que ahora 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 su peculiar historia hace que los papeles clave los tengan personas que tienen a la vez condición de políticos y militares.

El séptimo caso corresponde a muchos de los países del Caribe, o los que no poseen o una Fuerza Armada, sino una organización policial.

Al momento de escribir esta nota el proceso de cambio sigue produciéndose en muchos de los países, especialmente en Brasil y Uruguay, donde los nuevos jefes de estados mayores conjuntos tendrán, se supone, un rol importante en la reforma militar como parte de la nueva institucionalidad. El nuevo Libro Blanco de la Defensa que ya publicó Chile, el que editará Argentina antes del fin del 2010 y el establecido por ley en Brasil, cada cuatro años, muestran, también, un cambio que tiende a afirmar la supremacía del poder político legítimo y legalmente constituido, sobre las fuerzas militares. Hoy, todos los procesos apuntan a resolver los problemas del pasado pre democrático, cuando por otra parte, se están planteando nuevos problemas para los cuáles no hay aún una formulación precisa de las preguntas a abordar y, por supuesto, menos de las posibles respuestas.

Las mismas alcanzan por ejemplo a las formas que asumirá la institucionalidad de defensa en países que se han definido como plurinacionales (como Bolivia y Ecuador); o el alcance posible de la institucionalidad de la defensa *vis a vis* los organismos internacionales regionales como el Consejo Suramericano. Asimismo los problemas de reclutamiento, que indican dos modelos posibles: aquel en que se mantiene el servicio militar, en buena medida voluntario aunque el grueso de la fuerza es de carácter contratado (que trata de apuntar hacia una mayor cohesión social, abatiendo las diferencias de clase); y el que apunta a una fuerza profesional en todos sus niveles. Todavía no se ha planteado el tema de la formación y la educación militar, muy especialmente de los cuerpos de oficiales, ni los alcances de la reforma de asuntos militares.

Problemas históricos recientes, la separación fuerte entre defensa y seguridad interior, así como la intervención o no en el desarrollo nacional, ya son parte del debate corriente y la institucionalidad ministerial tendrá mucho que decir al respecto. La existencia o no de fuerzas privadas complementarias será un tema a discutir en un lapso corto. Y ya está *ad portas* o en pleno la discusión sobre industria y equipamiento militar.