



FUERZAS ARMADAS Y “GOBIERNOS ALTERNATIVOS” EN AMÉRICA LATINA

RESUMEN

Precisar el importante papel que tienen las Fuerzas Armadas dentro del Estado y la necesaria subordinación de las mismas a los gobernantes civiles en la democracia es el objeto de este *Policy Paper*. Se presenta una panorámica de los cambios tanto en el campo de la seguridad y defensa, como de la influencia norteamericana en la región, igual que en las transformaciones de varios gobiernos hacia la centro-izquierda política. En el contexto de esas transformaciones se puntúan los cambios que comienzan a experimentar las Fuerzas Armadas en la región y se enfatiza en tres casos: Venezuela, Bolivia y Argentina, para intentar derivar algunas pistas de hacia dónde se están moviendo los mismos.

INTRODUCCIÓN

El Estado moderno se caracteriza fundamentalmente por cumplir las funciones de integración y mantenimiento del orden en una sociedad, para lo cual debe monopolizar el control de la violencia física o, si se quiere, el monopolio de la fuerza. Pero este monopolio de la capacidad coercitiva debe tener tres atributos que son fundamentales, contar con legitimidad, es decir, con aceptación social –lo que diferencia a un Estado de un grupo ilegal con capacidad coercitiva–; aceptar los límites que le establece el Estado de derecho, es decir, el marco jurídico que define los derechos y deberes de los ciudadanos y los límites de la acción de las instituciones del Estado; remitir a un espacio territorial determinado en el cual ese Estado ejerce el monopolio de la coerción.

Una de las instituciones fundamentales para la función de coerción y control del Estado, pero además para darle credibilidad al propio ordenamiento jurídico en la medida en que le da a este una capacidad de eficacia, son las Fuerzas Armadas, que como lo señala el general (r) Paco Moncayo: “las Fuerzas Armadas son una institución básica de todo Estado,

no importa su forma de organización, su nivel de desarrollo, su modo de gobierno o su tradición histórica y cultura... el derecho interno es respaldado por una capacidad de coacción indispensable, la existencia de una administración monopólica de la violencia legítima... La propia creación de los estados se produjo gracias a la obra libertadora de sus ejércitos”¹.

La democracia, en su dimensión política, conlleva gobiernos electos periódicamente por la mayoría de los ciudadanos, dentro de un sistema de pluralidad política, que se rigen por un marco jurídico pre-establecido, lo que comúnmente se denomina Estado de derecho y en el cual la función de coerción del Estado, a cargo de varias instituciones en el centro de las cuales se encuentran las Fuerzas Armadas, está supeditada a los gobernantes civiles que han sido legalmente electos y que derivan una legitimidad a partir de allí.

La supremacía del poder civil sobre el poder militar en una democracia se puede entender como “la capacidad que tiene un gobierno democráticamente elegido para definir la defensa nacional y supervisar la aplicación de la política militar, sin intromisión

El poder del Estado se fundamenta en una mezcla de consenso y coerción, pero éste debe ser ejercido dentro de un marco legal y con un nivel aceptable de eficacia; y para su materialización las Fuerzas Armadas son una institución fundamental, que en un régimen democrático deben estar subordinadas al poder político civil, quién tiene el derecho y el deber de orientarlas y conducir las políticamente en su actuación.

de los militares (...) la supremacía civil lleva a eliminar la incertidumbre respecto de la lealtad de largo plazo de las fuerzas armadas a las autoridades civiles (...)”².

En síntesis, el poder del Estado se fundamenta en una mezcla de consenso y coerción, pero éste debe ser ejercido dentro de un marco legal y con un nivel aceptable de eficacia. Para su materialización las Fuerzas Armadas son una institución fundamental, que en un régimen democrático deben estar subordinadas al poder político civil, quien tiene el derecho y el deber de orientarlas y conducir las políticamente en su actuación.

LA INFLUENCIA NORTEAMERICANA EN LAS FUERZAS ARMADAS DE LA REGIÓN

Desde comienzos del Siglo XX la región latinoamericana fue un área de influencia de Estados Unidos en lo relacionado con la seguridad, así lo determinaba el poderío (económico, militar y político) de ese país.

Entre la Primera y el fin de la Segunda Guerra Mundial, se va a producir un realineamiento de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, que pasan de tener como paradigma el modelo prusiano a considerar al modelo norteamericano como el paradigma a seguir. Esto se explica por cuanto el ejército norteamericano es el triunfador de las dos guerras mundiales y en esa medida comienza a ser visto como el nuevo paradigma a imitar. Adicionalmente, EE.UU. se consolida como la potencia económica, militar y política de la región y en esa medida comienza a influir y a incidir en las Fuerzas Armadas de la región.

Para los efectos de valorar la incidencia de EE.UU. en la región es importante tener en consideración varios elementos: 1) América Latina ha sido una región unipolar desde fines del siglo XIX en lo relacionado con seguridad y defensa, es decir, solamente ha tenido la influencia norteamericana; 2) esta

influencia ha estado condicionada por las concepciones de seguridad y defensa que Estados Unidos ha tenido en cada momento histórico y por la definición de amenaza que las mismas han considerado; 3) la influencia de Estados Unidos sobre las Fuerzas Armadas en la región puede verse de dos formas: a) directa, a través de los modelos de batallones, de estandarizar los ejércitos de Latinoamérica con el de Estados Unidos –doctrina y usos militares–, y en el entrenamiento; b) indirecta, a través de la publicación de textos –manuales mili-

tares– para los militares colombianos y las revistas militares³.

Dentro del contexto de la confrontación Este-Oeste, la denominada “guerra fría” que predominó durante varios decenios, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída del Muro de Berlín, la idea de seguridad en América Latina impuesta por Estados Unidos como potencia hegemónica, estuvo asociada a “las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países... La hipótesis de guerra revolucionaria (...) era considerada como una posibilidad real inmediata”⁴.

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, y como respuesta a las consideradas “amenazas”, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. Esta variante regional de la seguridad partía de la idea de un enemigo global único, el comunismo, y la expresión en cada país del mismo a través del denominado “enemigo interno”.

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional tuvo particularidades en cada uno de los países, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar”⁵.

Influídos por la Doctrina de Seguridad Nacional se dieron una serie de golpes militares que comienzan con el llevado a cabo en Brasil en 1964, por las Fuerzas Armadas, al mando del General Humberto Castello Branco y que siguen como mancha de aceite en toda la región.

LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

A comienzos de los años 80, se inicia el agotamiento de los regímenes autoritarios y comienzan los procesos de transición a la democracia, que tuvieron un énfasis en lo político-institucional, es decir, en construir democracias electorales. Más allá de descuidar la dimensión económica y social de la democracia –lo relacionado con la inclusión social–, en aras de dejar atrás el autoritarismo, se privilegió la dimensión política de la democracia.

Estas transiciones generaron modalidades y tensiones diversas en el reacomodo institucional civil-militar. Volver al modelo de subordinación militar al poder civil democráticamente electo no fue un proceso sencillo. Lo anterior implicó tensiones por lo menos en tres campos señalados por varios analistas⁶: 1) el llamado “arreglo de cuentas con el pasado”, especialmente en el tema de los derechos humanos

y demás abusos sucedidos durante los regímenes autoritarios; 2) el tema “pretoriano” o la subordinación militar al poder civil democráticamente electo, que implicaba el “retorno” a los cuarteles de los militares y la adopción del marco constitucional y legal como referencia; 3) el margen de la autonomía en varios campos: la educación militar, el gasto militar, el tamaño de las fuerzas y la definición de nuevas misiones.

NUEVA AGENDA GLOBAL Y SEGURIDAD NACIONAL DE EE.UU.

El mundo pasó de un escenario marcado por la bipolaridad a otro caracterizado por la unipolaridad en lo político-militar (un sólo polo dominante: Estados Unidos de América) y la multipolaridad en lo económico (pareciera avanzarse, aunque todavía sin la suficiente claridad, hacia la conformación de bloques económicos regionales).

Las prioridades de la agenda global, fuertemente condicionada por el país hegemón dominante, se ubican dentro de las “nuevas amenazas” y abarcan aspectos como el problema del tráfico de drogas, los tráficos ilegales, la criminalidad internacional, la utilización irracional del medio ambiente, la consolidación de la democracia y, con relevancia, el respeto y vigencia de los derechos humanos en las distintas sociedades.

Posterior a los hechos terroristas del 11/9 en Estados Unidos, el terrorismo de alcance global se sitúa como la amenaza fundamental, que subordina a las demás y entra en escena la llamada “doctrina Bush” caracterizada por considerar las redes terroristas y los estados débiles o colapsados como las principales amenazas y riesgos; priorizar la guerra contra el terrorismo global; la tendencia al unilateralismo y la acción militar preventiva.

LOS CAMBIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

A comienzos del nuevo milenio vamos a tener en la región latinoamericana una serie de nuevos cambios políticos, así como en el ámbito de la seguridad regional.

Una oleada de gobiernos progresistas o de “izquierda democrática” triunfan en Suramérica: el presidente Lula en Brasil con el PT –partido obrero creado en 1980, pero que se vino moderando discursivamente y hoy es un típico partido socialdemócrata–; Tabaré Vázquez en Uruguay con el Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría, una coalición muy diversa en la cual hay que mencionar los antiguos guerrilleros Tupamaros, a través del Movimiento de Participación Popular; Néstor Kirchner en Argentina luego de la crisis política de 2000, que trata de retomar las raíces peronistas; Michelle Bachelet, como cuarto gobierno de la coalición política de centro-izquierda, Concertación por la De-

mocracia; Evo Morales en Bolivia con una coalición liderada por el Movimiento Al Socialismo; Rafael Correa en Ecuador. Por otra parte, tenemos el caso *sui generis* de Hugo Chávez en la República Bolivariana de Venezuela, que llega al gobierno con un triunfo electoral sobre la base de la crisis del anterior sistema de partidos y antecedido por el intento de golpe militar, un período en prisión y la amnistía política. Allí se ha venido consolidando un modelo de nacionalismo-revolucionario de izquierda, que ha jugado con cambios profundos dentro de la institucionalidad democrática y en varias ocasiones los venezolanos han renovado el mandato, no dejando dudas acerca de la popularidad del presidente Chávez y del carácter sesgadamente popular de sus políticas sociales, en una alianza estratégica con Cuba.

Y más hacia el centro político, el triunfo de Martín Torrijos en Panamá con el PRD y otros partidos coaligados, basado en la herencia política del gran líder populista panameño, el general Omar Torrijos; igualmente, el retorno de Daniel Ortega a la presidencia de Nicaragua con el FSLN. Si bien corresponden a un espectro político muy amplio y diverso, todos se identifican en cuestionar parcialmente las políticas norteamericanas para la región y en colocar un énfasis importante en lo social.

CAMBIOS EN LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA

De otra parte, podemos decir que la modernización militar, entendida como la necesidad de colocar a las Fuerzas Armadas a tono con los tiempos e incorporar los cambios organizativos, estructurales, logísticos, de políticas de personal y de adquisiciones, dicho de otra manera, los cambios en la doctrina militar y la dimensión técnico-operativa, es una necesidad permanente para que una sociedad cuente con unas Fuerzas Armadas eficientes y eficaces. Lo que sucede en los tiempos contemporáneos, es que similar a lo ocurrido en el campo productivo, la velocidad del cambio militar hoy día es más veloz que en el pasado, lo cual requiere una flexibilidad importante. Así lo exigen las nuevas guerras y la innovación tecnológica. Actualmente las revoluciones en aspectos militares acortan los tiempos.

Hoy día la nueva revolución militar en todos los ejércitos es operacional: priorizar fuerzas integradas de acción rápida (tierra, mar, aire) con una alta capacidad de movilidad y desplazamiento, con

Posterior a los hechos terroristas del 11/9 en Estados Unidos, el terrorismo de alcance global se sitúa como la amenaza fundamental, que subordina a las demás y entra en escena la llamada “doctrina Bush” caracterizada por considerar las redes terroristas y los Estados débiles o colapsados como los principales amenazas y riesgos, priorizar la guerra contra el terrorismo global, la tendencia al unilateralismo y la acción militar preventiva.

El gasto público militar no parece haber estado afectado por orientaciones ideológicas, “la pregunta es si la orientación política de los gobiernos cambia los patrones de inversión en Defensa, y en principio la respuesta es que no.

armamento moderno, adecuado y apoyo logístico que les permita responder apropiadamente a los diversos requerimientos. En esa dirección y manteniendo la especialidad de las diversas fuerzas de tierra, mar y aire, hay que avanzar a esquemas de integración, en cuanto a mando y operación conjuntos.

En este nuevo contexto las Fuerzas Armadas en América Latina han vivido procesos diversos que podemos resumir de la siguiente manera:

a) Hay un esfuerzo en la mayoría de países de la región para delimitar los campos entre Fuerzas Armadas –orientadas a la defensa y seguridad nacional, especialmente exterior– y Policía dedicada a los asuntos de seguridad pública y seguridad ciudadana; el caso colombiano es una excepción, por cuanto la persistencia de la violencia –hoy día del conflicto interno armado– ha llevado a que siempre haya sido considerada la principal amenaza para su estabilidad, el tema de la seguridad interna y a su vez a que haya existido una indiferenciación de funciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una “militarización” de la Policía y una “policivización” de las Fuerzas Armadas; en países limítrofes de Colombia, como son Venezuela y Ecuador, buena parte de sus Fuerzas Armadas están ubicadas en la zona fronteriza para tratar de contener allí los efectos del conflicto armado.

b) Concordante con lo anterior hay una búsqueda de nuevas misiones para las Fuerzas Armadas y aparecen con fuerza el campo de las ‘misiones de consolidación de la paz’ promovidas por Naciones Unidas u otras organizaciones regionales –Uruguay es un caso en el cual cerca del 30% de sus Fuerzas Armadas se encuentran en misiones de paz–; igualmente aparece el campo de las “nuevas amenazas” tales como las catástrofes de la naturaleza, como uno de orientación para las Fuerzas Armadas.

c) En varios países –México, Bolivia, Colombia– y por presión de EE.UU. son involucradas las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, un tema netamente policial y de orden interno, lo cual les plantea una serie de riesgos –posibilidad de contagio con prácticas corruptas como las que se asocian a una actividad que moviliza tal cantidad de dinero como el narcotráfico–. Como lo dice Erubiel Tirado, a propósito del caso mexicano “las fuerzas armadas han participado sistemáticamente en la lucha contra el narcotráfico desde hace poco más de 25 años. Desde el inicio de esta participación, existieron señales claras de los riesgos de dicha decisión,

en especial la exposición de los militares al poder corruptor del narcotráfico”⁷.

d) En varios países de la región las Fuerzas Armadas han tenido en los últimos años el desafío de convivir con gobiernos de signo político de centro-izquierda, mostrando de esta manera que su apoliticidad es una realidad y que están realmente subordinadas a los marcos constitucionales y no actúan simplemente con el lente ideológico de la “guerra fría”.

e) El gasto público militar no parece haber estado afectado por orientaciones ideológicas, “la pregunta es si la orientación política de los gobiernos cambia los patrones de inversión en Defensa, y en principio la respuesta es que no. La orientación ideológica de los gobiernos no genera en el corto plazo al menos, cambios importantes en las políticas de inversión... La retórica de izquierda ha acompañado en los últimos años a los gobiernos de Venezuela y Argentina, y sin embargo, el comportamiento de los dos países es relativamente distinto. Mientras el gasto militar argentino decae sistemáticamente (...) Venezuela tiene una serie de altibajos con una curva creciente que, sin embargo, no llega a alcanzar a la inversión de 1997 decidida un año antes de que el presidente Chávez llegue al poder”⁸.

El colega español José A. Olmeda, hace la siguiente mirada panorámica de las relaciones civiles militares en la región en 2004: “En lo que respecta a las relaciones civiles-militares, se advierten distintas pautas según las subregiones analizadas. Así, destaca un control civil débil en los países del Norte y Centroamérica, y en los del Arco Andino. México carece de Ministerio de Defensa unificado y los departamentos encargados de la dirección y coordinación del Ejército de Tierra y de la Marina están encabezados por militares. En El Salvador y Guatemala, sí existe Ministerio de Defensa pero está dirigido por militares. Esta misma situación se repite en la mayoría de países que componen el Arco Andino: Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Los países del Cono Sur sí presentan una pauta de control civil homologable con el resto de los países occidentales”⁹.

Las Fuerzas Armadas, como institución fundamental del Estado y dentro del marco de subordinación a los gobiernos democráticamente electos tienen un profundo desafío por delante: ser apoyos importantes a los procesos de construcción autónoma y no convertirse en obstáculos para las democracias de la región.

De cómo respondan los gobiernos a estas nuevas realidades –y las Fuerzas Armadas como parte de los mismos– va a depender el que se encuentre un nivel de estabilidad, inclusión, democracia y desarrollo o que por el contrario, como lo han denominado algunos analistas la idea de “sociedades en riesgo” o inestables se consolide como mirada de la región y su futuro.

ALGUNOS CASOS ESPECIALES: VENEZUELA, BOLIVIA, ARGENTINA

I. VENEZUELA

En el caso venezolano es claro que durante el gobierno del presidente Chávez se produce un cambio o una redefinición de la doctrina de seguridad y defensa. Los cambios tienen sustento constitucional (artículo 326 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –que estipula que “la seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil”–) y legal (*Ley Orgánica de Seguridad de la Nación* y *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional*).

Los escenarios posibles de conflicto para las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) de Venezuela, según el General Raúl Baduel, Comandante del Ejército venezolano son: 1) una guerra de IV generación, con el propósito de desestabilizar al país como paso previo a la conducción de operaciones destinadas a desorganizar y finalmente destruir el Estado-nación; 2) el golpe de Estado, subversión y acciones de grupos separatistas, promovidos por organizaciones políticas transnacionales llamados predadores corporativos; 3) un conflicto regional; 4) una intervención militar al estilo de la coalición que interviene en Irak, desarrollando operaciones combinadas bajo el mandato de la OEA-ONU o con prescindencia de él¹⁰.

Hay tres líneas estratégicas de acción planteadas por el gobierno venezolano: 1) incrementar, fortalecer y preparar el componente militar para la defensa en el marco de una guerra asimétrica; 2) la fusión pueblo-ejército –alianza estratégica cívico-militar– lo cual implicó la formación de la Reserva Nacional y la Guardia Territorial; 3) la defensa integral de la nación¹¹.

Igualmente “Venezuela rompió con la doctrina militar de Estados Unidos y la sustituyó por la “Doctrina Bolivariana de la guerra defensiva de todo el pueblo”. El mismo Presidente de la República así como, altos oficiales y miembros del gobierno, señalaron la necesidad de desarrollar un pensamiento militar alternativo para América Latina y el Caribe con acciones que promuevan una nueva integración militar”¹².

Esto explicaría el énfasis de la política exterior venezolana en promover la integración regional, no sólo en la dimensión económica, sino especialmente en la política y en lo militar, e igualmente la insistencia en promover un nuevo orden internacional de tipo multipolar, como forma de contraponer el orden unilateral hegemónico por Estados Unidos.

Las principales críticas a esta nueva doctrina de seguridad y defensa se sitúan, a juicio de algunos, en las siguientes dimensiones: a) tendencia a la militarización de la seguridad; b) riesgo de creciente politización de los militares en dirección a la defensa de

un proyecto político determinado; c) se puede estar dando un proceso de militarización de la sociedad civil, incluyéndola como co-responsable de la seguridad; d) alto grado de concentración en el Presidente de la República del poder decisorio en asuntos militares; e) los temas de seguridad y defensa siguen siendo considerados como asuntos exclusivamente militares.

II. BOLIVIA

El objetivo del gobierno de Evo Morales, en lo relacionado con la seguridad y la defensa, “es llegar a administrar la defensa como una política pública, entre cuyas características principales se encuentra el principio de supremacía civil (...) El objetivo sin embargo no es revolucionario, administrar la defensa como una política de Estado no es un planteamiento nuevo o una opción posible, sino una exigencia fundamental en una democracia representativa”¹³.

Sin embargo, el objetivo anterior pareciera ir en contravía del esfuerzo de involucrar las Fuerzas Armadas como un eje central de apoyo en el proyecto político del MAS en el gobierno. “Si por un lado el objetivo principal es implantar la norma y la institucionalidad como el elemento fundamental que medie en las relaciones entre civiles y militares, bajo el control civil; por otro determinadas medidas del gobierno masista como la directa implicación de las Fuerzas Armadas en los proyectos políticos del MAS podría cuanto menos neutralizar los esfuerzos orientados en aquel sentido”¹⁴.

Las prioridades del gobierno de Evo Morales se han situado en dos ejes: “Hay dos reivindicaciones populares que han justificado la caída de los anteriores presidentes y que el MAS ha hecho suyas, al punto de ser los ejes fundamentales de su gobierno: la nacionalización de los hidrocarburos y la celebración de una Asamblea Constituyente (...). Para ambas cuestiones, el presidente Morales ha pedido la colaboración de las Fuerzas Armadas, a las que ha otorgado una considerable centralidad”¹⁵.

Los cambios del gobierno de Evo Morales en relación con las Fuerzas Armadas han tenido dos líneas de acción, la relaciones civiles-militares y las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. “Respecto a las relaciones civiles-militares, el gobierno ha insistido en que la norma y la institucionalidad serán los términos fundamentales bajo los que se determine esta relación. Esta opción es una novedad si consideramos que la informalidad y el clientelismo han sido predominantes hasta el momento. Desde la transición democrática, los privilegios y las prebendas han sido la moneda de cambio empleada para asegurar la subordinación de las Fuerzas Armadas. En cuan-

Las Fuerzas Armadas, como institución fundamental del Estado y dentro del marco de subordinación a los gobiernos democráticamente electos tienen un profundo desafío por delante: ser apoyos importantes a los procesos de construcción autónoma y no convertirse en obstáculos para las democracias de la región.

El riesgo señalado, por varios analistas es que la insistencia del gobierno del MAS en convertir a las Fuerzas Armadas en su aliado para impulsar sus políticas, en convertirlas en “compañeras de viaje” en el desarrollo de políticas de gobierno, puede conllevar a una politización de las mismas y a dificultar el necesario proceso de profesionalización y reacomodo institucional.

to a las nuevas misiones asignadas a las Fuerzas Armadas para alcanzar esa unidad con el pueblo, si bien mejora la imagen de las Fuerzas Armadas, al dedicarse fundamentalmente a labores de “acción cívica” o desarrollo nacional, la naturaleza de estas misiones se desvía de los cometidos propiamente militares. Con ello se corre el riesgo de obstaculizar una firme dirección civil, uno de los principales objetivos del gobierno, al asignar a las Fuerzas Armadas misiones que corresponden a instituciones civiles”¹⁶.

Es importante destacar la medida del gobierno de Evo Morales de retirar a las Fuerzas Armadas de la lucha antidrogas. “La decisión del gobierno de que las Fuerzas Armadas abandonen misiones relacionadas con la seguridad interior, particularmente, de la lucha antidrogas, basada en la erradicación forzosa de la coca, y el control de la movilización social es de vital importancia. Este paso significa, en efecto, cortar otro de los nudos fundamentales que alimentaban la relación clientelar entre el poder civil y el militar, mediante la cual este se aseguraba un ámbito de autonomía. Con ello el gobierno sería coherente con su intención de eliminar este espacio y consolidar el principio de supremacía civil”¹⁷. Ahora bien, las nuevas misiones asociadas a tareas de desarrollo han sido bien recibidas por las Fuerzas Armadas, por cuanto contribuyen a reforzar la legitimidad social de la institución militar.

Para “reemplazar” los recursos de la cooperación norteamericana ligados a la lucha antidrogas se planteó establecer un Impuesto directo a los hidrocarburos del 2%; y en lo relacionado con nuevas modalidades de cooperación internacional hasta el momento sólo existen acuerdos con Venezuela en este sentido.

El riesgo señalado por varios analistas es que la insistencia del gobierno del MAS en convertir a las Fuerzas Armadas en su aliado para impulsar sus políticas, en convertirlas en ‘compañeras de viaje’ en el desarrollo de políticas de gobierno, puede conllevar a una politización de las mismas y a dificultar el necesario proceso de profesionalización y reacomodo institucional. En esta dirección ha sido reiterativo el presidente Evo Morales, por ejemplo, en relación con la nacionalización del recurso gasífero señaló: “el movimiento indígena originario y campesino, con apoyo de la clase media y profesionales, se suman al movimiento para cambiar nuestra historia y ahí quiero contar con las Fuerzas Armadas no sólo para controlar la seguridad interna y externa, sino para nacionalizar juntos, especialmente los hidrocarburos”¹⁸.

III. ARGENTINA

Sin duda es un caso en el cual desde la transición del régimen autoritario a la democracia en 1983 se ha venido dando un proceso claro de subordinación militar al poder civil y de reducción de su tamaño, su presupuesto y redefinición de sus misiones. “Desde la segunda mitad de los años 50 y hasta principios de los 80, se vino conformando en la República Argentina un tipo de organización de la defensa y de las instituciones castrenses que se basó en la consideración de la defensa nacional como el esfuerzo estatal destinado a lograr la “seguridad nacional”, la que abarcaba tanto la protección frente a agresiones militares convencionales perpetradas por otros estados así como, y principalmente, la prevención y eventual supresión de riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interior”¹⁹.

Las reformas han apuntado a reducir la presencia de las Fuerzas Armadas en la sociedad civil y a delimitar las funciones de la institución abocándolas exclusivamente a la defensa ante cualquier agresión externa, apartando toda posibilidad de que la institución castrense pueda inmiscuirse en asuntos relacionados con la seguridad interna. En este sentido la Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554 de 1998) establece parámetros para garantizar la subordinación militar al poder civil, la no injerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos políticos y tampoco en lo relacionado con la seguridad interior y la necesidad de desarrollar una reforma en las instituciones castrenses con base en criterios como la eficiencia. Esta ley representó un avance de importancia capital para el establecimiento de relaciones cívico-militares de acuerdo a los principios democráticos, así como para el debilitamiento de ciertas misiones de las Fuerzas Armadas en asuntos internos.

Como era de esperarse, los objetivos de la ley se han ido concretando de manera progresiva y no ha sido sencillo lograr una efectiva conducción política de la Política de Defensa ni de la reforma administrativa de las instituciones militares. No obstante, desde el regreso a la democracia el esfuerzo por restringir el papel de las Fuerzas Armadas a la defensa contra agresiones externas, su despolitización y la reducción del presupuesto destinado al sector ha sido una constante en la agenda de gobierno. Sin embargo, sus objetivos solo se han cumplido parcialmente debido a la falta de normas reglamentarias. Teniendo en cuenta esta falencia en 2006 fue aprobado el Decreto 727 de Defensa Nacional, el cual establece directrices en materia misional, doctrinaria y organizativa de la institución castrense que delimitaran el futuro de dicha institución por lo menos en el mediano plazo.

El decreto refleja a su vez, el interés del gobierno de Kichner y de diversos sectores políticos por establecer claras restricciones al accionar de las Fuerzas Armadas y garantizar que estas no intervengan de ninguna manera en las decisiones de política inter-

na; sin lugar a dudas esto se debe a la herencia del pasado autoritario, las violaciones masivas a los derechos humanos y las condiciones en que las Fuerzas Armadas tuvieron que abandonar el poder, este legado permanece presente en la memoria colectiva de los argentinos y es uno de los argumentos más fuertes del gobierno para impulsar las reformas²⁰.

El decreto introduce cambios básicamente en tres aspectos:

- A. *Relaciones cívico militares*: el decreto señala que el Ministerio de Defensa no sólo es un órgano de mediación entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, señala que el Ministro de Defensa debe intervenir de manera directa en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas de defensa²¹. Se establece que esta condición es indispensable para la modernización de la institución.
- B. *Doctrina*: se excluyó cualquier tipo de labor de las Fuerzas Armadas en la prevención del delito común, dejándose sentado que sólo intervendrán en la seguridad interna cuando haya un estado de guerra civil o un alzamiento armado contra los poderes constitucionales: “Deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación de “nuevas amenazas”, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales”.
- C. *Organizativo*: El Estado Mayor Conjunto (EMCO) es la dirección unificada del sistema militar, y a este fueron transferido las funciones de comando y de organización que antes estaban en cabeza de la jefatura de cada fuerza.

Al respecto las autoridades argumentan que las deficiencias y desatinos de las Fuerzas Armadas, por ejemplo la Guerra de las Malvinas, se deben al alto grado de descoordinación entre las tres fuerzas, las cuales actuaban de manera independiente y sin criterios de organización conjunta consistente.

Además de estos aspectos cabe señalar la sostenida reducción al presupuesto de las Fuerzas Armadas, lo que impide cualquier iniciativa de fortalecimiento mediante renovación de armamento o implementación tecnológica. “Desde 1983 a 2003, la magnitud total de recursos destinados a la defensa se contrajo en 58,7% y la participación de la jurisdicción dentro del presupuesto nacional se desplomó de 13,78% a 7,7%, tendencia que continuó acentuándose hasta el presente”²².

¿HACIA UNAS FUERZAS ARMADAS SURAMERICANAS?

El Brasil del presidente Lula ha propuesto como parte de sus objetivos estratégicos la posibilidad de creación de unas Fuerzas Armadas Sudamericanas, señala el documento de la NEA, “*Sistema de Defesa Nacional O aperfeiçoamento da política de defesa poderá fazer com que o Brasil fortaleça sua capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional*”²³.

Para el periodista uruguayo Raúl Zibechi, la iniciativa de conformar esta fuerza militar, que sería similar a la OTAN, “fue divulgada a mediados de noviembre por el coronel de artillería Oswaldo Oliva Neto, en un seminario conjunto entre Brasil y la Unión Europea. Aunque el presidente Hugo Chávez ya había formulado una propuesta similar durante la Cumbre del Mercosur en julio, en Córdoba (Argentina), el que sea la principal potencia regional la que tome ahora la iniciativa reviste la mayor importancia. El proyecto será sometido el próximo año a los demás gobiernos de la región, aunque se estima que el gobierno brasileño ya ha pactado su aceptación por todos los países. De prosperar, Sudamérica contará con un organismo de unidad política (la Confederación Sudamericana de Naciones, que realizará su segunda Cumbre en Cochabamba, el 8 de diciembre) y unas fuerzas armadas que la dotarán de autonomía militar”²⁴.

Ahora bien, algunos consideran que esta propuesta, que anteriormente fue formulada por el presidente Hugo Chávez y que ya había sido lanzada en 2003 por el presidente Lula y en el mismo año por el Partido Socialista chileno, podría estarse prefigurando con “la misión militar de la ONU en Haití, comandada por Brasil e integrada con tropas de Argentina, Chile y Uruguay, puede ser un anticipo de lo que será la fuerza militar sudamericana”²⁵. La iniciativa podría tener mayor viabilidad en el actual contexto subregional con una creciente mayoría de gobiernos de centro-izquierda y podría ser una respuesta preventiva-defensiva a eventuales acciones desestabilizadoras del poder hegemónico regional.

La búsqueda de la seguridad debe acudir tanto a los aspectos militares como a los diplomáticos y políticos y allí es claro que los cambios globales y regionales parecen vislumbrar transformaciones que por ahora solamente se insinúan.

Es verdad que los cambios políticos acaecidos en la región están propiciando transformaciones en las Fuerzas Armadas, pero igual que no hay una tenden-

Las deficiencias y desatinos de las Fuerzas Armadas, por ejemplo la Guerra de las Malvinas, se deben al alto grado de descoordinación entre las tres fuerzas, las cuales actuaban de manera independiente y sin criterios de organización conjunta consistente.

cia monocolor en los gobiernos de centro-izquierda, tampoco son similares los procesos de reforma – doctrinaria, misional, organizativa, operacional– en las Fuerzas Armadas.

NOTAS

- 1 Moncayo Gallego, Paco (general (r)), *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, 1995.
- 2 En la Introducción al libro de Diamint, Rut (Editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
- 3 Siguiendo parcialmente a Rodríguez Hernández, Saúl Mauricio, *La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano 1951-1959*, La Carreta Editores, Colección Ojo de Agua, Medellín, abril 2006.
- 4 Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat, “América del Sur: Algunos Elementos para la Definición de la Seguridad Nacional”. En: Leal Buitrago, Francisco y Tokatlán, Juan Gabriel, *Orden Mundial y Seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Tercer Mundo Editores, SID, IEPRI, Bogotá, 1994.
- 5 Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat, Ob. Cit., 1994.
- 6 Ver los textos recopilados en el siguiente libro: Diamint, Rut (editora), OB. Cit., 1999.
- 7 Tirado, Erubiel, “La relación cívico-militar en México: hacia la reformulación de un nuevo pacto”. En: Athanasios Hristoulas, Coordinador, *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, México, 2002.
- 8 Bonilla, Adrián, “Gasto militar y modificaciones electorales en América Latina”, en, *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Isidro Sepúlveda (editor), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.
- 9 Olmeda, José A., “Un esbozo institucional histórico sobre las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano”. En, José A. Olmeda (compilador), *Democracias Frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Tirant lo Blanch, Valencia, 20005.
- 10 Dieterich, Heinz, “Nace la doctrina militar de la revolución venezolana”, *Rebelión*, 17/12/2004 y Proyecto agenda de seguridad regional de Venezuela en el contexto de la subregion andina y Brasil, coordinado por Francine Jacome, “Venezuela. Reconceptualización de la seguridad (1999-2005): impactos internos y externos”, *Policy Paper 5*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fescol y otros, noviembre 2005.
- 11 Proyecto agenda de seguridad regional de Venezuela en el contexto de la subregion andina y brasil, Ob. Cit., 2005.
- 12 Proyecto agenda de seguridad regional de Venezuela en el contexto de la subregion andina y brasil, coordinado por Francine Jacome, Ob. Cit., 2005
- 13 Alda, Sonia, “La Participación de las Fuerzas Armadas en la Revolución Democrática del MAS. El Proyecto de Evo Morales”. En, *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Isidro Sepúlveda (editor), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.
- 14 Alda, Sonia, Ob. Cit., 2007.
- 15 *Ibidem*.
- 16 *Ibidem*.
- 17 *Ibidem*.
- 18 *La Razón*, 7/02/06, citado en Alda, Sonia, Ob. Cit., 2007.
- 19 “Los problemas de la Defensa Nacional en la Argentina actual. La Defensa concebida como esfuerzo para lograr la seguridad nacional”. Ponencia de la Ministra de Defensa Nilda Garré, en el Seminario Latinoamericano sobre Políticas de Defensa. <http://www.mindef.gov.ar/portada.htm>
- 20 Las Fuerzas Armadas argentinas fueron adquiriendo, desde principios del 30, un creciente papel respecto al sistema político, el cual se manifestaría en una continua intervención tutelar sobre el mismo que las llevó a producir reiterados golpes de Estado y a asumir el poder; y que culminaría en 1976 con la instalación de una violentísima dictadura militar en nuestro país que dejó un trágico saldo de 30.000 desaparecidos (...) en el Ejército, desde principios de los años 60, se fue configurando una estructura de inteligencia y seguridad interior, relacionada con el monitoreo y el eventual accionar sobre los actores, sectores y grupos políticos y sociales opositores a la voluntad política de las fuerzas armadas. Fue el desarrollo de una *estrategia contra subversiva* que escapó a los parámetros legales, morales y éticos y terminó configurando uno de los casos más significativos de *terrorismo de Estado* practicado por Fuerzas Armadas”. *Ibidem*, las palabras subrayadas provienen de la versión original del texto.
- 21 “Que debe entenderse que toda forma competente de ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas, no puede reducirse a meros actos y prácticas formales y simbólicas, sino que supone básicamente la manifestación de una firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área”. Decreto 727 de la Defensa Nacional, 2006.
- 22 Sibilla, Gustavo. “La Modernización del Sector Defensa. Caracteres y fundamentos del modelo argentino”. <http://www.mindef.gov.ar/portada.htm>.
- 23 Presidencia da República, Núcleo de Assuntos Estratégicos, “Projeto Brasil 3 Tempos. 50 Temas Estratégicos”, noviembre 2006.
- 24 Zibechi, Raúl, “Hacia las fuerzas armadas sudamericanas”, *La Jornada*, México, diciembre 2 de 2006.
- 25 Zibechi, Raúl, Ob. Cit., 2006.

ESTE *POLICY PAPER* FORMA PARTE DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL EN COLOMBIA Y FUE PREPARADO POR ALEJO VARGAS.

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.seguridadregional-fes.org