

LOS MINISTERIOS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA Y LAS CONSECUENCIAS DE LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LAS AMENAZAS

The Ministries of Defense in Latin America and the consequences of the multidimensionality of the threats

Carlos BARRACHINA y Juan RIAL

Universidad de Quintana Roo/Peitho Sociedad de Análisis Político

✉ barrachinac@correo.uqroo.mx/rial43@yahoo.com

BIBLID [1130-2887 (2006) 42, 131-159]

Fecha de recepción: diciembre del 2003

Fecha de aceptación y versión final: abril del 2005

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es presentar algunos de los posibles riesgos que se pueden dar de involución en el proceso de democratización del sector defensa en América Latina. Hay dos factores a través de los que se puede medir el grado de avance de la democracia: el tipo de institucionalidad del sector en relación al control político, y la participación de civiles en los Ministerios de Defensa; y el espectro de misiones que cubren las Fuerzas Armadas. En este trabajo se señala que se ha producido un retroceso en éstos en los últimos tiempos. Se han detenido las políticas que insistían en la participación de civiles en los ministerios, y se ha bendecido el regreso a antiguas formas de participación militar en asuntos internos al reconocerse por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el 2003 el carácter multidimensional de las amenazas a la seguridad.

Palabras clave: relaciones civiles-militares, política defensa, Ministerios de Defensa, militarismo, gobernabilidad.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to present some of the risks that could interrupt the democratization process of defense sector in Latin America. Two fundamental aspects measure the democracy consolidation: the institutionalization of the political control, and the civilian participation in the Defense Ministries; and the missions that the Armed Forces have to do. Some first conclusions from the paper suggest that the situation worsened lately. The policies that insisted in civilian participation in the ministries are stopped, and the Organization of American States (OAS) in 2003 has permitted in some degree that the military assume old military roles in intern affairs, when they recognized the multidimensionality of security threats.

Key words: civil military relations, defense policy, Defense Ministries, militarism, governance.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las consecuencias del final de la guerra fría fue el impulso en América Latina de políticas encaminadas a democratizar el sector de la defensa. La década de los noventa enmarcó un período en el que en la región se cuestionó crecientemente el abuso a los derechos humanos ejercido sistemáticamente por militares durante el período anterior, y señaló un importante punto de inflexión al volverse común la idea de que las Fuerzas Armadas debían de ser controladas por el poder político, afirmándose que para ello era preciso tener un «civil» a la cabeza de los ministerios. Asimismo se iniciaron políticas encaminadas a aumentar la transparencia del sector tanto a nivel interno como externo. La elaboración de libros blancos de la defensa serviría así tanto para explicar y discutir con la sociedad cuál era la política de defensa del país, y los medios que se necesitaban para cubrir satisfactoriamente con esos objetivos, como para establecer medidas de confianza con países vecinos a los que se les explicaba las razones por las cuales se disponía de determinados medios militares.

En este proceso tuvo sobre todo importancia la voluntad política de los pueblos por avanzar en la consolidación de la democracia; para apoyarla fue útil contar con apoyos internacionales como el que impulsó la Organización de Estados Americanos (OEA) al aprobar algunas declaraciones favorables a la democracia y a la transparencia en temas de defensa, y como el que ha otorgado consistentemente Naciones Unidas que ha apoyado económicamente esfuerzos dirigidos a la aprobación de libros blancos a través de su programa para el desarrollo (PNUD), y a la transparencia y la estandarización de gastos en defensa a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). También tuvo importancia la presión que desde Estados Unidos se ejerció a finales de los noventa para que las Fuerzas Armadas regionales no pusieran impedimentos formales a estas transformaciones; para ello el comando sur del ejército de Estados Unidos utilizó a fondo su privilegiado acceso a los militares latinoamericanos, y el Pentágono creó una nueva agencia que llamó Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, dependiente de la *National Defense University*, con sede en Washington, D.C., cuyo objetivo era colaborar en la formación de civiles en América Latina que pudieran ejercer funciones en el sector de la defensa, así como impulsar políticas de transparencia como los libros blancos de defensa y otros instrumentos similares.

A finales del año 2005 este proceso ha entrado en un período de estancamiento, que si no lo remedia la voluntad política de los países, y la presión internacional de organizaciones como la Organización de Naciones Unidas (ONU), o la OEA, corre el riesgo de tornarse en una situación de retroceso. Por una parte, en la mayoría de los países, los Ministerios de Defensa comandados por «civiles» no han cuajado de una forma adecuada. Los militares han resistido la «intromisión civil» en sus asuntos, manteniendo en la mayoría de los casos su poder intacto –a pesar de la presencia de políticos civiles en las estructuras gerenciales del ministerio–. La mayoría de los libros blancos de defensa que han sido editados, o que están en proceso de hacerlo, no han recogido un verdadero consenso social, ni han representado un esfuerzo de transparencia real al no aportarse datos propios –más bien se han convertido en instrumento de propaganda

de las Fuerzas Armadas—. Por otra parte la OEA ha cometido el error político de consensuar una declaración de seguridad hemisférica que reconoce la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad. Este reconocimiento ha facilitado el que buena parte de las Fuerzas Armadas latinoamericanas hayan demandando una ampliación de funciones en la búsqueda de nuevas misiones y opciones de financiación (especialmente en el campo del mantenimiento del orden público), y que se dificulte en el futuro la dirección y el control político de muchas de las actividades que los militares asumen como propias ante la debilidad de los Estados en la región. Finalmente también complica el escenario el cambio de prioridades y de políticas de Estados Unidos, que ahora especialmente privilegia la lucha contra el narcotráfico y el «terrorismo» en la región¹. La declaración de la OEA sobre la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad justifica, en cierta forma, el que Estados Unidos busque colaborar con militares latinoamericanos para luchar contra amenazas «transnacionales», que este país siga intensificando los contactos militar-militar en la región, y que consecuentemente tenga el beneplácito diplomático para aumentar el apoyo económico y político a Fuerzas Armadas latinoamericanas que están colaborando en orden a perseguir los intereses que los jefes políticos estadounidenses han definido en Washington.

En este artículo se va a reflexionar sobre dos aspectos importantes en orden a medir el grado de consolidación democrática en el sector defensa: el aspecto institucional, que se resume en la pregunta de quién manda y por qué, y qué tipo de profesionales trabajan en el sector; y el aspecto del espectro de misiones, que tiene que ver con las funciones de los ejércitos, en cómo se define la seguridad y la defensa, y en las consecuencias que se derivan de ello. Aparentemente hilvanar estos dos aspectos es difícil, sin embargo, en el contexto actual es necesario relacionarlos. La consolidación de la democracia en este sector necesariamente pasa por continuar la política de apertura de las instituciones militares a profesionales distintos en la gestión, y no puede olvidar que la ampliación de los criterios en base a los que se otorgan misiones internas de los ejércitos históricamente ha facilitado el autoritarismo, y un «militarismo» social alejado del ideal democrático.

En relación al plano institucional se discute sobre la participación de civiles en los Ministerios de Defensa de América Latina desde una perspectiva próxima al estudio de la gestión de políticas públicas. Planteamos dos preguntas. La primera apunta a responder la cuestión sobre la labor de profesionales con un perfil no militar en el área de la defensa nacional. ¿Qué aporta un «civil» que complementa a los militares en las misiones relacionadas con la defensa? Una consecuencia de las observaciones que se realizan en el texto es la sugerencia de que cuando nos refiramos a democracias consolidadas el concepto «control civil» debe ser sustituido por el de «control político», y que la necesaria presencia de «civiles» en la administración de la defensa tiene más que ver con la mejora de los servicios, y la búsqueda de perfiles profesionales adecuados, que con el necesario «control político» que los políticos ejercen obligadamente sobre

1. La lucha de Estados Unidos contra el narcotráfico en América Latina como misión militar se inició con la administración de Bush padre y fue continuada durante la administración Clinton.

todas las administraciones que dependen de ellos. La segunda pregunta, que se deriva del planteo anterior se refiere a qué entendemos por «civil». En algunas sociedades una persona al abandonar la disciplina militar (aunque haya servido más de treinta años en la institución) se convierte en «civil». ¿Es esto posible en algunas sociedades de América Latina?

En el plano de las misiones se trata de valorar cuál es el abanico de misiones que permiten convivir adecuadamente a las instituciones militares con el sistema democrático. En este trabajo se utiliza el concepto de soberanía para ordenar buena parte de los conceptos que tienen que ver con la seguridad y la defensa en torno al ejercicio de la soberanía como eje interno, o a la proyección de la misma como instrumento de la política exterior. Se trata así de contextualizar los diferentes conceptos que hoy en día se manejan en relación a la seguridad y la defensa para facilitar así una mejor comprensión de éstos. El objetivo de este ejercicio es mostrar como el concepto de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad que aprobó la OEA se encuentra entre los que tienen que ver con lo interno, y por tanto puede presentar problemas como los que se han señalado anteriormente.

En el plano institucional, ciertamente la situación actual en América Latina es distinta a la que la mayoría de los países conocieron en la guerra fría. Hay que reconocer un avance tanto en la presencia de políticos civiles en el sector, como en el conocimiento que la sociedad tiene sobre el sector defensa. Sin embargo, el cambio en las circunstancias señala que sea posible que en algunos casos, ante el relajamiento de la presión internacional, ese rumbo se altere produciéndose bien un estancamiento en el proceso, bien un retroceso, pudiéndose dar incluso un nuevo aumento en el número de ministros militares, ya estén éstos en activo o en situación de retiro². En la actualidad, de diecisiete países estudiados, nueve de ellos tienen presencia de políticos civiles en la cúpula del sector defensa³. Así, en otros seis casos, los políticos encargados de la dirección del sector son militares en actividad –no produciéndose en estos casos diferencia entre la dirección ministerial y la de la institución militar–⁴. En Ecuador y Perú la situación es ligeramente diferente al tener a militares retirados al frente del ministerio. En

2. El número de ministros no militares no es el único indicador que muestra un avance en la consolidación de la dirección política de los ejércitos. Hay que analizar toda otra serie de variables que muestren la calidad de esta dirección. En este sentido el recientemente elegido ministro colombiano de Defensa renunció desde el primer momento de su mandato a esta dirección al declarar: «mi única posición es colaborarles como un soldado más», y señalar que iba a «respetar» las parcelas de cada uno centrándose en las administrativas (nota de prensa Casa de Nariño, 8 de julio del 2005).

3. El caso boliviano presenta incertidumbres en relación a ver si el nuevo gobierno de Evo Morales va a poder ejercer el poder sobre una institución militar tradicionalmente autónoma; muchos ministros, como con el presidente Mesa, fueron militares; el caso paraguayo es interesante porque a pesar de que el ministro sea civil, existe la figura de un militar con rango de ministro ocupando la Jefatura del Gabinete Militar.

4. En estos casos el ministro es el militar de más antigüedad, y reúne en su cabeza la dirección administrativa, política y operativa del sector. Esto evidencia la «desconfianza» y la resistencia de los militares para aceptar una dirección política efectiva. Así, un ministro «militar» en América Latina tiene más competencias y atribuciones que un ministro no militar.

estos países se reconoce la importancia de contar con una dirección política diferenciada de la de las Fuerzas Armadas, pero no se cree conveniente que el puesto sea ocupado por un político sin experiencia militar. El ministro, en este caso, se parece en sus funciones más al jefe político que se encuentra en los ministerios con políticos civiles, y no tanto al jefe militar; dependerá del prestigio militar del ministro y de su habilidad política, el grado de poder e influencia que será capaz de ejercer sobre los militares⁵.

TABLA I
 MINISTROS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA A PRINCIPIOS DEL 2006

| Países | Nombre ministro | Condición |
|----------------------|--|------------------|
| Argentina | Nilda Garré | Civil |
| Bolivia | Walker San Miguel | Civil |
| Brasil | José Alentar da Silva | Civil |
| Chile | Vivianne Blanlot | Civil |
| Colombia | Camilo Ospina Bernal | Civil |
| Cuba | Raúl Castro Ruz | Militar |
| Ecuador | Oswaldo Jarrin Román | Militar retirado |
| El Salvador | Otto Romero Orellana | Militar |
| Honduras | Aristides Mejía | Civil |
| Guatemala | Francisco Bermúdez Amado | Militar |
| México | Gerardo Vega García (Defensa Nacional) Antonio Pierot Gonzáles (Marina) | Militar |
| Nicaragua | Avil Ramírez Valdivia | Civil |
| Paraguay | Roberto González Segovia | Civil |
| Perú | Marciano Rengifo Ruiz | Militar retirado |
| República Dominicana | Sigfrido A. Pared Pérez | Militar |
| Uruguay | Azucena Berruti | Civil |
| Venezuela | Jorge Luis García Carneiro | Militar |

Fuente: Elaboración propia.

5. Como seguramente podrá ser visualizado en el caso ecuatoriano en los próximos meses, por la selección del prestigioso general Oswaldo Jarrin al frente del Ministerio de Defensa. Defenestrado por el presidente Lucio Gutiérrez como jefe del Comando Conjunto en los primeros momentos del gobierno de aquél, en un juego de presiones que fue calificado entonces por el entorno de Jarrin como de politización de las Fuerzas Armadas, en la actualidad regresa como ministro del ramo. Militar dotado de gran habilidad política y de reconocido prestigio entre sus compañeros es muy posible que se desempeñe como un jefe político con gran influencia sobre el sector.

II. JUSTIFICACIÓN DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA CIVILES

Uno de los problemas fundamentales de la consolidación de este tipo de estructuras políticas, que pretenden avanzar en el control político de las Fuerzas Armadas, y por lo que también se encuentran en riesgo, es que en realidad poca gente cree en ellas. Ni siquiera en Estados Unidos, que apareció en la región como uno de los principales impulsores de la idea de la presencia de ministros «civiles» en los noventa, existe una idea clara de lo que significa la dirección política de las Fuerzas Armadas, y las fronteras que deben o no cruzar los políticos civiles⁶. Como se verá en este trabajo el «control civil o político» es un concepto en discusión, y de difícil materialización, y los militares están dispuestos a actuar «políticamente» en defensa de su autonomía⁷. En el caso estadounidense, que debe ser referenciado por la gran importancia que su ejemplo ejerce sobre la región, el militarismo social ha crecido preocupantemente a lo largo del tiempo⁸. Cada vez se consolida con más claridad en una parte importante de la opinión pública de este país la idea de que los profesionales militares son los competentes para resolver problemas «técnicos» como son los conflictos bélicos en los que están implicados los estadounidenses, y se cuestiona la «intervención» de políticos en estos asuntos⁹. De hecho, y a pesar de la retórica democrática, lo cierto es que la autonomía del aparato militar en Estados Unidos se incrementa formalmente a partir de la reforma de la Ley Goldwater-Nichols en 1986, al crearse los comandos conjuntos con la idea de que todos los servicios del ejército deben actuar coordinados, y establecerse que la figura del jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor se convierta en asesor directo del presidente, independientemente de la figura del Secretario de Defensa¹⁰. Esta reforma institucionaliza en este país la idea de la separación entre las tareas administrativas del Secretario de Defensa, y las funciones puramente militares de los jefes militares.

6. Para el caso latinoamericano, y especialmente en temas relacionados con la seguridad y la defensa, es necesario conocer cuáles son las tendencias y las políticas estadounidenses. La potencia del norte ejerce una influencia muy grande sobre sus vecinos del sur, por lo que cualquier intento de entender la realidad en esta región debe contemplar necesariamente el conocimiento de los cambios de intereses y políticas estadounidenses.

7. Han aprendido a actuar en condiciones democráticas como un influyente grupo de presión más.

8. Ver A. BACEVICH (2005). Tras los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 este sentimiento ha aflorado con mayor intensidad.

9. En un intento por evitar una nueva reacción como la que se vivió en la sociedad estadounidense en la época de Vietnam, y que con el paso del tiempo y el aumento de las bajas en Irak, se produzca un alejamiento de la sociedad con los soldados, hay una corriente importante en Estados Unidos que se dedica a recordar a los ciudadanos lo agradecidos que deben estar a los soldados que protegen su libertad. Asimismo éstos fomentan campañas en las que se pide «apoyo» para las tropas. La idea de esta campaña es recordar a la sociedad que los soldados son una solución técnica profesional a los problemas que se presentan, y que los políticos consideran que ponen en riesgo los intereses nacionales. Así se defiende la idea de que precisamente por esa condición de instrumentos apolíticos, deben ser apoyados incondicionalmente más allá de la lucha partidista.

10. Ver J. LOCHER III (2002).

A partir de este momento el debate en Estados Unidos sobre las competencias de los Secretarios de Defensa y la dirección política no es menor¹¹. Los militares estadounidenses no se sienten cómodos cuando los políticos les tratan de gestionar de cerca sus asuntos. Así, cuando Clinton trata de impulsar ideas que consoliden la democracia en los asuntos de defensa, es considerado por los militares como un generador de conflictos con las Fuerzas Armadas por su interés en cambiar las costumbres militares y acercarlas a las de la mayoría de la sociedad¹². Por ello, una vez elegido un nuevo presidente, y modificados los intereses fundamentales que defendía la administración demócrata, no tendrán mucho problema en abandonar estos esfuerzos para centrarse en los que ellos consideran puramente militares¹³. Para los militares estadounidenses en América Latina sus problemas tienen que ver con el narcotráfico y el terrorismo, y en ese espacio debe quedar su relación con los militares de la región. En este sentido la apuesta por la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad, y el rol que los militares deben desempeñar en este nuevo escenario complica el que se siga avanzando en la región latinoamericana en la democratización del sector, y plantea grandes riesgos sobre la intervención de los militares en asuntos políticos internos que están más allá de las competencias que en sociedades democráticas deben tener las Fuerzas Armadas.

En las siguientes líneas se va a tratar de justificar teóricamente, a pesar de las dificultades políticas, el porqué de la necesidad de integrar a ciudadanos no militares en el sector defensa, utilizando para ello un enfoque cercano a las políticas públicas. El estudio de las políticas públicas se centra en el Estado, en el gobierno, en el desempeño de las administraciones públicas, y en los procesos de elaboración de políticas. Su objetivo apunta a mejorar el funcionamiento de las burocracias, al tiempo que busca comprender cómo se programan, deciden, implantan y evalúan las políticas públicas. Así esta disciplina que estudia el poder ejecutivo, los agentes de éste, y sus resultados, analiza, entre otros temas, estructuras organizativas, organigramas de personal, presupuestos y consideraciones financieras, procesos de toma de decisiones, y estilos de gestión. El estudio de temas de defensa desde esta perspectiva es relativamente reciente. En este trabajo debemos enfocar el tema, contemplando los procesos de democratización que se han venido llevando adelante en América Latina en los últimos veinticinco años, pero reconociendo al mismo tiempo que el análisis de la política de defensa como política pública sólo puede ser adecuado en contextos plenamente democráticos¹⁴.

11. Ver E. COHEN (2002), D. HERSPRING (2005). Como se ha evidenciado, por otra parte, con los problemas que el propio secretario Rumsfeld ha tenido, tanto para imponer su punto de vista sobre la modernización del ejército estadounidense, como en su cercana participación en la dirección de las guerras de Afganistán e Irak.

12. Ver D. HERSPRING (2005: 409). Hay que recordar la fuerte presión que Clinton ejerció sobre la necesidad de reconocer a homosexuales, y a las mujeres en los ejércitos estadounidenses.

13. El comando sur del ejército de Estados Unidos obedeció a sus líderes políticos, y colaboró en la capacitación de civiles en temas de defensa en América Latina, pero nunca creyó en ello y siguió privilegiando sus contactos militar-militar con los militares en la región.

14. Ver B. NELSON (1998: 551-587).

La defensa del país en una sociedad democrática de cuño occidental, que es adonde pretenden llegar las sociedades latinoamericanas, es un área sustancial de la que todo gobierno se debe ocupar pues se refiere al monopolio de la posibilidad de ejercer violencia que sólo debe tener el Estado. De acuerdo con la teoría democrática para ello los poderes ejecutivos organizan y dotan de recursos a un ministerio de defensa que se convierte en la organización administrativa encargada de desarrollar las diferentes políticas que materializan las voluntades que le marca el primero. El poder ejecutivo es el que decide, porque ha sido elegido por la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas, por su parte, son un actor más, si bien muy importante, que cumple su papel en el seno de esa administración ejecutando las políticas que requieran el uso de la fuerza, y que le sean derivadas a través de la cadena de mando ministerial.

Esta definición es puramente normativa. Como se ha señalado, en la práctica en la mayoría de los países de América Latina la realidad muestra un panorama muy distinto. Gran parte de los cuerpos armados tienen una autonomía relativa en el campo político y buena parte de las políticas de defensa son ejercidas por las corporaciones militares. Antes que se llegase a la democracia como el sistema preferido de gobierno, las Fuerzas Armadas han sido, y continúan siendo en algunos países un actor importante no sólo de la defensa, sino de la propia existencia y organización del Estado. En estas sociedades los militares, entre otras funciones, han controlado el orden público, construido carreteras, puentes, y canales de irrigación y transporte de agua potable. En ocasiones han sido utilizados para difundir educación, realizar tareas de asistencia sanitaria y de apoyo a la población. Oficiales de las jerarquías de general y otras superiores han asumido posiciones políticas importantes como parte de una decisión corporativa para incidir en el día a día de la política. Todo ello ha llevado a que sectores sociales hayan tendido a situar al colectivo militar por encima del conjunto de sus conciudadanos, y a tener un concepto desviado de su posición en el interior de la sociedad¹⁵.

Los debates de las relaciones entre civiles y militares han evolucionando paralelamente a la consolidación de la democracia¹⁶. Si en un primer momento los teóricos se preocuparon por la intervención de los militares en el mundo político, porque ello ponía en peligro a unas incipientes democracias, y más tarde se preocuparon por definir las características de una profesión que sometida al control civil no debía ser contradictoria con la democracia, en la actualidad se está empezando a cuestionar el estudio de la gestión de la defensa, su administración y sus políticas¹⁷. Uno de los temas que se

15. La influencia histórica de la organización militar sobre el desarrollo del Estado ha sido tan importante que ha llevado incluso a que Olmeda no hayan considerado exagerado argumentar que en cierto modo la administración civil del Estado es una copia que se origina del modelo de funcionamiento estructurado y organizado de los ejércitos. Ver J. A. OLMEDA y S. PARRADO (2000: 46-47).

16. Ver C. BARRACHINA (2002).

17. El drama de sociedades como las latinoamericanas es que debido a la influencia de la globalización, todavía no se ha resuelto un debate, que ya se está inmerso en el siguiente. Mientras los debates sobre la intervención militar todavía no se han superado, también se está discutiendo sobre el sentido de la profesión en un contexto político que tiene poco que ver con el que sirve de marco a pensadores como S. HUNTINGTON (1957) o M. JANOWITZ (1960). Para añadir complejidad cuando

trabajan desde esta perspectiva es el sentido o el significado de que profesionales con perfiles civiles se incorporen a trabajar en los Ministerios de Defensa, lo que empezó a llegar con diferentes niveles de respuesta a los responsables de los Ministerios de Defensa a finales de la década de los noventa.

Existen diferentes lógicas detrás del planteamiento que reclama la participación de civiles en los ministerios. La más extendida se refiere a la necesidad de tener «control civil» sobre la administración militar. Otra visión enfatiza las ventajas de contar con civiles para resolver aspectos concretos importantes para la eficiencia de los servicios como la continuidad de funcionarios en determinados puestos durante un tiempo dilatado, aspecto que no se garantiza con personal militar ya que éste rota constantemente. Finalmente existe otra que se plantea que si la defensa es una política pública más, entonces el Estado debe tener la oportunidad de utilizar profesionales con diferentes perfiles para desarrollar eficientemente su gestión. La respuesta tradicional de las Fuerzas Armadas no obstante ha sido cubrir la necesidad de otro tipo de profesionales militarizándolos (cuerpos jurídicos, religiosos, médicos, etc.) o más recientemente contratando asesores o empresas externas que desarrollen determinadas funciones o misiones.

¿Qué queremos decir cuando nos referimos al concepto «civil»? La tendencia más popular y aceptada entre los militares es que un civil es aquel que no está sometido a la disciplina militar, aquel que no forma parte de la estructura de las Fuerzas Armadas y no está sometido a estado jurídico especial. ¿Es un militar retirado un civil? En la mayoría de los países de la región latinoamericana se considera que el estado militar se tiene de por vida. Aun retirado el militar sigue formando parte de la corporación armada, a la que debe ajustar su conducta para no ser pasible de sanciones por parte de tribunales de honor. El derecho a seguir portando el uniforme, a recibir saludo y consideraciones a su jerarquía es el símbolo exterior de ese mantenimiento de estado militar, a pesar de dejar de recaer sobre su persona las restricciones sobre derechos políticos que tenía cuando estaba en actividad. Sólo podría considerarse «civil» al retirarse en la fase preprofesional de los ejércitos, pero no es sostenible cuando los marcos jurídicos, culturales y económicos indican que la milicia como profesión es un estilo de vida protegido y privilegiado que cubre al individuo a lo largo de toda su existencia, a menos que sea expulsado sin honor de la misma. El militar ha adoptado toda una serie de hábitos de conducta y de actitudes que le marcarán para siempre en su forma de preguntarse por los problemas y de presentar soluciones a éstos.

todavía no se han resuelto las discusiones anteriores se inicia una tercera sobre la gestión, y sobre la necesidad de contar con personal civil competente en los ministerios. El problema se enreda más porque es posible que no se escojan adecuadamente los mensajes. En lugar de justificar esta presencia como un asunto de calidad/efectividad del servicio de la defensa, se plantea la presencia de civiles como un paso necesario hacia la democracia (lo que es por otra parte cierto), y se presenta a los civiles como los controladores de los militares. El resultado provisional hasta el momento es que en los lugares donde los militares no han tenido otro remedio que aceptar a los civiles, las relaciones han sido complejas, siendo éstos considerados como políticos y en muchos casos como rivales.

No obstante esta valoración hay un importante grupo de opinión que defiende que el militar retirado puede considerarse como un civil a efectos de trabajar en el sector de la defensa, y que además encuentra muy útil a este profesional formado militarmente para ocupar un gran número de funciones dentro de la estructura funcional del Ministerio de Defensa. El razonamiento principal es que éste tiene un conocimiento especializado que se puede aprovechar en muchas posiciones, y además puede mantenerse en el mismo cargo durante tiempo porque no está obligado a las rotaciones habituales de los militares. Por otra parte también encuentra que siendo la milicia una profesión de gente joven es un desperdicio que cuando la gente ha adquirido la experiencia necesaria para hacer un buen trabajo tenga que abandonar el servicio. Finalmente, y no por ello menos importante surge la pregunta de qué hacer con un grupo de profesionales que han servido a su país en algunos casos en situaciones de riesgo personal, que se retira por regla general en la frontera de los cincuenta años de edad, teniendo todavía mucho tiempo de carrera útil por delante, y que difícilmente va a encontrar un puesto de trabajo que complemente sus pensiones, mantenga su nivel de vida y colme sus expectativas en otro sector.

La opinión mayoritaria en América Latina, arraigada sobre todo en sociedades donde los militares han tenido roles políticos importantes, defiende que un militar es un profesional que ha recibido una formación determinada, y la ha ejercido durante un espacio de tiempo muy dilatado. Civiles son el resto de ciudadanos que tienen otros perfiles profesionales. El motivo de hacer la distinción entre «civil» y «militar» tiene su explicación en la organización autónoma de los ejércitos que en estas sociedades ha tenido significados políticos. Fundamentalmente desde dentro de los ejércitos se fomenta en el pasado la creación de un mundo independiente en el que se distingue entre los militares y los civiles –los que no son militares–, marcando las diferencias con reglamentos, privilegios y otro tipo de circunstancias. En un caso como éste es bastante difícil que se pueda considerar civil al militar retirado, porque ello va en contra de todo lo que el militar ha aprendido y vivido a lo largo de una dilatada carrera profesional: una situación parecida a ésta se observa en la mayoría de los países de América Latina.

Desde la perspectiva del estudio de la administración pública el concepto «civil» o «militar» no tiene un contenido positivo o negativo, ni pretende contraponer a un grupo determinado con la sociedad. Sencillamente es y debe ser una distinción profesional. Del mismo modo que un médico lo es por la formación que ha recibido y el ejercicio continuo de esta profesión durante un largo período de tiempo, y el resto de la sociedad no es profesional de la medicina porque no ha desarrollado esa experiencia, desde ese mismo punto de vista el militar se contrapone a los diferentes colectivos de profesionales. Desde este punto de vista no debemos referirnos a «civiles» y «militares», ya que el militar es un profesional más de la sociedad¹⁸, y ese tipo de distinción no contribuye a integrarlo en la misma manteniéndolo como un grupo aparte de ésta. En cierta manera ello se logrará en el momento en el que en la defensa trabajen sin

18. A pesar de sus reglamentos internos y de sus limitaciones constitucionales para ejercer determinados derechos.

ningún tipo de problemas diferentes tipos de profesionales, ya sean ellos militares, o cualquier otro tipo de profesional, sean éstos abogados, periodistas, médicos, o politólogos¹⁹.

Este cuidado con los conceptos debe ser más serio cuando nos referimos al «control civil» sobre la defensa, o sobre las Fuerzas Armadas en un contexto de democracia estable. El control que el gobierno ejerce sobre cualquier administración pública es un «control político». La rendición de cuentas de todas las administraciones y el cumplimiento de las directrices emanadas del gobierno son un ejercicio cotidiano en una democracia estable. En el caso de insistir en el concepto «control civil» se está dando por entendido que en el sector defensa sólo o preferentemente desempeñan sus actividades profesionales militares –y que por ello deben ser controlados por los «civiles»–. A pesar de ser ésta una idea que suele agradar a las instituciones militares, sin embargo, debe ser rechazada desde la perspectiva que se está analizando en este trabajo²⁰.

No sucede lo mismo, sin embargo, en un gran número de sociedades donde sigue existiendo una corporación militar que, celosa de su autonomía, se encarga de recordar su presencia como actor político, resistiendo la intervención tanto de los políticos en la dirección, como de los profesionales civiles en el ejercicio de la gestión de la administración de los Ministerios de Defensa. En este caso se justifica que se señale la importancia y necesidad de fortalecer el «control civil/político» sobre unas instituciones celosas de mantener o incrementar sus niveles tradicionales de autonomía, y que en ocasiones interpretan a su conveniencia el interés del Estado debilitando el ejercicio de la democracia.

No existe mucha literatura publicada que trate sobre los «civiles» y sus funciones en la gestión de la defensa, aumentándose por este motivo la complejidad de su estudio²¹. La mayoría de las investigaciones que hacen relación a este tema se centran en el control político del sector. Éste normalmente se califica como control «civil», avalándose así, en cierta forma, la idea de que los militares son los responsables de manejar la política, y que ésta debe ser «diseñada», «controlada» y «supervisada» por funcionarios políticos que no visten uniforme militar. Esto es lo que Eliot Cohen (2002) ha calificado «teoría normal» de las relaciones civiles militares en Estados Unidos, que enfatiza que los militares son los profesionales del sector, y que ha recibido, entre otras,

19. En una entrevista personal realizada por uno de los autores en el año 1999 con un teniente general del ejército español retirado se mantuvo una discusión sobre la participación de civiles en la defensa. El general, demócrata convencido, era sin embargo heredero de la educación huntingtoniana que había influido a su generación. Éste no entendía lo que «civiles» podían hacer en el Ministerio de Defensa: «te refieres a ser militar sin ser militar» afirmó. No se trata de eso. Hay muchas funciones de la defensa que sencillamente son más eficientemente desempeñadas por un profesional con un perfil distinto.

20. Que encontraron en *El soldado y el Estado* de S. HUNTINGTON (1957) una justificación académica muy conveniente para sus intereses.

21. Los libros sobre reformas de la política de defensa se suelen referir a los procesos de tomas de decisiones, los que tratan sobre modernización o transformación se centran en doctrinas, tecnologías o materiales utilizables en combate. Es difícil encontrar trabajos que traten sobre la filosofía del personal en el sector defensa.

tanto las críticas de este autor²², como las de Dana Priest (2003), al cuestionar los contactos militar-militar que las Fuerzas Armadas estadounidenses establecen con sus homólogos a lo largo del planeta. Esta situación también ha sido objeto de los interrogantes que abre el estudio que Peter Feaver y Richard Kohn coordinan en 1999, y que más tarde editan bajo el título *Soldiers and Civilians* señalando la distancia cada vez mayor que se está formando entre civiles y militares en los Estados Unidos en cuestiones de actitudes y comportamientos políticos. ¿Qué sucederá si ello sigue ampliándose? A estas circunstancias se suma el que es precisamente en las democracias consolidadas donde más predicamento tiene la idea de que un militar retirado es un «civil», y que por ello éste debe tener un espacio en la administración del sector. Ya se ha comentado anteriormente la preferencia por una definición más restringida de «civil». Esta realidad hace que todavía sea más complicado estudiar las funciones de los civiles en defensa y que sea poco informativo aceptar sin más las cifras que algunos de estos gobiernos ofrecen sobre los civiles que trabajan en los Ministerios de Defensa, ya que esta información debe ser cruzada con una variable que indique el número de los que han tenido una dilatada carrera profesional como militares anteriormente.

¿Cuál es el sentido de que profesionales con un perfil no militar desempeñen su actividad en el sector defensa? El militar como profesional tiene una serie de características que le configuran y que le convierten en el instrumento ideal para ejercer una serie de funciones y misiones para las que ha sido entrenado. Huntington afirma que existe una mentalidad y una ética militar que es realista y conservadora, y que fomenta reacciones que valoran por encima de todo aspectos como la organización, la disciplina y el liderazgo²³. En la actualidad existen muchas funciones en el sector defensa, en las que estas características profesionales no sólo no son eficaces, sino que incluso pueden ser perjudiciales en muchos de los sectores de esta administración. El argumento que se defiende en este trabajo es que la sociedad debe tener los resortes adecuados para poder intervenir en estas circunstancias y cubrir el servicio en cuestión con un profesional que lo pueda desempeñar eficientemente.

No es objeto de este trabajo hacer una relación detallada de las diferentes funciones en las que un profesional no militar puede aportar sus conocimientos y su experiencia al sector defensa, sino sencillamente señalar la importancia de que se trabaje en esta dirección entendiendo que la defensa es una política pública más del Estado, y que precisamente por ello ésta no «pertenece» a ningún colectivo profesional.

¿Cuáles han sido los modelos de gestión en relación al personal más populares en el sector defensa? Principalmente pueden distinguirse tres modelos típicos: el tradicional de gestión militar, el preferentemente militar y el mixto. Los dos primeros han sido ampliamente utilizados en numerosos países a lo largo de la historia, mientras que el

22. Lamentablemente E. COHEN (2002) se centra en el papel de los dirigentes políticos en la conducción de la guerra y no entra a analizar la gestión diaria del departamento. Es muy importante que se realice un estudio que desarrolle este punto.

23. Ver S. HUNTINGTON (1995: 73-88).

tercer modelo es una proyección ideal que raramente se ha materializado pero que es muy posible que vaya estableciéndose en un futuro no muy lejano.

El modelo tradicional es el más común en sociedades en las que las Fuerzas Armadas tienen una importancia política considerable, y donde se han dado grados de autonomía a las Fuerzas Armadas constituyéndose éstas en una especie de mundo independiente dentro del Estado. Este modelo contempla únicamente la posibilidad que militares trabajen en el sector defensa. La necesidad de «profesionales externos» como médicos, juristas u otros que hayan sido requeridos para funciones muy precisas se han resuelto militarizando a estos profesionales, e integrándolos dentro de la familia de las Fuerzas Armadas. Los militares en este tipo de sociedades mantienen una vida completamente aparte de la sociedad a la que sirven, prácticamente desde su infancia, hasta el fin de sus días, teniendo bajo su responsabilidad colegios, universidades, hospitales, etc. En algunos de estos países el «divorcio» con sus sociedades ha sido tan grande que incluso no han confiado en los presupuestos del Estado para mantener sus capacidades, y cubrir necesidades como por ejemplo las pensiones, habiendo ideado sistemas de financiamiento propios que les han permitido mantener unas condiciones mínimas independientes del momento coyuntural en el que el Estado se encuentre²⁴.

El modelo de gestión preferentemente militar es el favorito en la mayoría de las sociedades hoy día, estén éstas en procesos de transformación a la democracia, o se consideren democracias estables. La complejidad del mundo contemporáneo ha motivado el que las Fuerzas Armadas hayan entendido que no pueden desarrollar todas las funciones por sí mismas, requiriéndose profesionales civiles, especialmente en posiciones administrativas de apoyo o bien de confianza política²⁵. La opción preferida en muchos casos ha sido utilizar militares retirados para cubrir muchas posiciones para las que es difícil mantener establemente a un militar en activo. Las ventajas de ser una persona que conoce el medio y con una experiencia dilatada en el sector ha generado las suficientes confianzas para que esta figura se pueda consolidar. Por otra parte inmersos en una economía de mercado como la actual se han dado cuenta en el sector defensa que muchos servicios que antes realizaban soldados como los de cocina, limpieza, y otros como los médicos, etc., pueden ser desempeñados con mayor eficacia y economía por empresas externas al sector que son requeridas para desempeñar sus puntuales funciones regularmente.

24. En muchos casos estos sistemas de financiamiento han pasado por la titularidad de empresas privadas, o de acciones en determinados sectores productivos.

25. Por la idea de que en democracia ha de existir un control civil, que se materializa con funcionarios civiles que trabajan en calidad de políticos en el sector defensa.

TABLA II
 MODELOS DE GESTIÓN EN RELACIÓN AL PERSONAL

| Modelo de gestión | Características |
|-------------------------|--|
| Tradicional militar | Autonomía militar. Todos militares. Militarización de médicos, juristas, psicólogos, sacerdotes, etc. Servicios básicos cubiertos por soldados. Sanidad militar y hospitales propios. Empresas militares. Servicios de pensiones y vivienda propios. |
| Preferentemente militar | Preferencia por el profesional militar para ocupar puestos en la gestión. Percepción de la necesidad de personal civil. Abundancia de militares retirados ocupando posiciones definidas como para «civiles». Profesionales civiles sólo en algunos puestos administrativos o de confianza política. Contratación de determinados servicios a empresas externas: cocina, limpieza, servicios médicos, pensiones, etc. |
| Mixto | Combinación de civiles y militares en posiciones adecuadas al perfil profesional propio. Civiles con contratos estables. Contratación de servicios a empresas externas. |

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente existe el modelo mixto, que es el que se propone como el más probable de cara al futuro en circunstancias de democracias estables. En una sociedad en la que se entiende que la defensa es una política pública, y en la que se debe buscar la mayor eficiencia y eficacia en los servicios, es necesario que se combinen los perfiles profesionales más adecuados en orden a que ello se logre. La externalización de los servicios es útil para determinadas funciones, pero no todas las funciones «no militares» del sector defensa pueden ser externalizadas siendo importante que se contemple la posibilidad de crear carreras profesionales para no militares en el sector²⁶. Sin embargo, éste no será un camino sencillo ya que para que se logre se deben superar problemas presupuestarios –ya que esto requiere dinero–, culturas profesionales hostiles –fundamentalmente por parte de los militares a los que esta opción no les agrada especialmente–, y problemas legales importantes –al tenerse que crear cuerpos funcionariales nuevos no previstos anteriormente–. Como siempre todo dependerá de la voluntad política, y del convencimiento de que con estas medidas se logrará una gestión más eficaz del sector de la defensa en nuestras sociedades.

26. En cierto modo el que propone una opción de este tipo está defendiendo la posición de que la función pública se reduzca hasta sus máximos niveles, externalizando todo lo posible. No obstante esto tiene que tener un límite, porque no todo el sector se puede externalizar.

III. MINISTERIOS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

Aunque en estos momentos se encuentre en riesgos de continuidad, en el último decenio del siglo XX y los primeros años del XXI la prédica en favor de «civilizar» la actividad de los Ministerios de Defensa de modo que se conviertan en los verdaderos hacedores y controladores de la política pública en el área avanzó notoriamente en América Latina. El decrecimiento de la actividad política de los militares, el cambio en el tipo de amenaza a enfrentar, el conocimiento superficial de la conducción de la defensa por la potencia hegemónica, Estados Unidos y de los demás países del llamado primer mundo, y el discurso constante de organizaciones académicas y no gubernamentales que promovían este cambio, se hizo sentir, de modo que nos encontrábamos ante un nuevo escenario donde la conducción de la defensa asumía poco a poco la forma «deseada» en un régimen democrático. El cambio de las circunstancias políticas internacionales, y la asunción del concepto de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad pueden poner en riesgo este proceso en la región.

En algunos casos los cambios han sido fuertes incluyendo la sanción y puesta en práctica de un nuevo marco legal, mientras que en otros han apuntado a cambiar el rumbo de las prácticas corrientes. En algunos pocos casos se ha avanzado en los dos sentidos. De todos modos, sigue constatándose una «especificidad» militar que hace que en muchos países la conducción civil aparezca, en la práctica, recortada. A pesar de ello, sin ninguna duda, hay una situación notoriamente mejor respecto al pasado reciente. La existencia de páginas web que informan sobre la actividad de los Ministerios de Defensa, en muchos casos incluyendo información numérica sobre efectivos, equipos y presupuesto, es un avance muy notorio respecto al secreto que imperaba no mucho más de una década atrás. Hay países donde las normas constitucionales todavía no permiten que un civil sea ministro de Defensa, donde no se permite el voto a militares, o siguen vigentes normas legales que de alguna manera subordinan el Ministerio de Defensa al mando militar. No obstante aún en algunos de éstos, la práctica política ha tendido hasta la fecha a «civilizar» la conducción y control de la política de defensa nacional.

Todos los países de la región tienen un régimen presidencial y en sus cartas magnas reconocen la supremacía del titular del Ejecutivo, del presidente como comandante de la fuerza militar. La única excepción la constituye Uruguay donde el mando superior de acuerdo a la Constitución corresponde al presidente y al Ministro de Defensa. Sin embargo, dado que el ministro es un subordinado del presidente, que puede nombrarlo y destituirlo en cualquier momento, y dada la legitimidad de origen del presidente por su carácter electivo, frente al del ministro que solamente es designado, la primacía del titular del Ejecutivo es evidente. En tiempos en que la legitimidad de un posible golpe de Estado es nula, dado el dominio ideológico que tiene la democracia como mecanismo formal, las Fuerzas Armadas de la región han devenido, poco a poco en «Fuerzas Armadas del presidente». Con ello queremos decir que el principal referente para toda organización militar es la institución presidencial, no de un presidente determinado, siempre y cuando el titular haya llegado a ese puesto por medios percibidos como legales.

Los Ministerios de Defensa y su capacidad legal de mando presentan dos tipos diferenciados. Uno de los modelos existentes indica que hay ministerios que funcionan solamente como enlaces entre oficinas del poder Ejecutivo y las organizaciones militares, que efectivamente mantienen autonomía. La práctica indica que esos ministerios son órganos de administración y no mandos de las Fuerzas Armadas. El segundo modelo es el de un ministerio que conduce efectivamente los organismos militares.

Entre los casos a citar que siguen el primer modelo están el de Colombia y el de Ecuador, donde se establece que el ministerio es un organismo administrativo. No es tan claro el caso de Chile, aunque en el Consejo de Seguridad Nacional de ese país el ministro sólo tiene voz, no vota. A pesar de lo definido muchas veces se pueden encontrar interpretaciones contradictorias, dado que en algunos textos legales se habla de subordinación de las fuerzas militares al ministro y en otros del mismo país se dice lo contrario. En el caso de Ecuador la Ley de Seguridad Nacional indica que las Fuerzas Armadas deben subordinarse al ministerio, pero en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas se habla que el ministerio es un órgano administrativo. La página web que informa sobre las actividades del Ministerio de Defensa en Ecuador, es la de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. En Bolivia y Paraguay, que también representan otros modelos de debilidad institucional ministerial, el Comando Conjunto tiene más relevancia que el Ministerio de Defensa. Los comandantes de las Fuerzas Armadas o militares se relacionan directamente con el presidente, siendo el ministro de Defensa el representante político ante los militares y el representante de los militares ante el sistema político. En Uruguay la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas incluye un capítulo sobre el Ministerio de Defensa, lo que, aunado al hecho que fue dictada en tiempos del gobierno militar, indica que en ese momento se consideraba al ministerio como una oficina gerencial de la corporación militar.

Pero, en todo caso, importa, y mucho, las prácticas y la cultura que van imperando. En Ecuador el ministro sigue siendo un militar retirado, dadas las disposiciones constitucionales vigentes y no se tiene una percepción clara de dominio del ministerio por el poder político. En Colombia y en Chile el ministerio está en manos de civiles que durante un tiempo importante mostraron una clara voluntad de hacer presente que es el ministerio el que conduce, aunque en la práctica haya recortes a ese poder²⁷. Desde esta perspectiva no suele importar tanto que la figura al frente del ministerio sea civil o no, sino con qué actitud se maneja, si como miembro de las Fuerzas Armadas, o su vocero, o como conductor político de las mismas. Hay que recordar que en algunos gobiernos militares del pasado, caso Uruguay en toda la dictadura, y en la fase final de la dictadura argentina de los años 70, los ministros de Defensa eran civiles. En este sentido la cultura militar tiende al dominio político formal de los civiles, como se aprecia en los casos de Chile, Perú y Uruguay, a pesar de que algunas normas legales puedan permitir otra interpretación.

27. La destitución de la ministra colombiana de Defensa Martha Lucía Ramírez en 2003 evidenció que perdió el pulso que mantenía con las Fuerzas Armadas interrumpiéndose ese proceso de intento de conducción. Como se ha señalado anteriormente el recién nombrado ministro reconoce su papel como mero administrador que no dirige realmente a las Fuerzas Armadas.

Hay países donde se intenta construir la institucionalidad de acuerdo a los modelos de Occidente, al menos en el plano de las declaraciones legales, acercándose al segundo modelo que trata de conducir efectivamente a las Fuerzas Armadas; Argentina es el caso más claro y las normas brasileñas también siguen ese camino. Las normas legales argentinas y las constitucionales y legales brasileñas establecen expresamente la subordinación de las organizaciones militares a los Ministerios de Defensa de cada país. La práctica ha hecho efectivas muchas de estas disposiciones. Es claro en el caso brasileño desde la creación del ministerio en 1999. A pesar de ello en Argentina durante el período en que gobernó Fernando de la Rúa, el papel ministerial sufrió notoriamente, por lo cual en el nuevo gobierno argentino que asumió en mayo del 2003 tuvo que dar un giro importante a esa relación a través de medidas simbólicas duras²⁸.

Los desarrollos de las plantillas, habilidades y carreras del personal civil en Ministerios de Defensa son parte de ese cambio. En algunos casos, como Uruguay, este proceso es de escasa relevancia. En ese país el presidente junto al Ministerio de Defensa constituyen el mando conjunto de las Fuerzas Armadas, pero en la práctica no hay carrera civil y salvo unos pocos, todo el personal del Ministerio de Defensa está conformado por militares «en préstamo» de parte de sus servicios. En otros países, como Bolivia, donde el mando efectivo reside en el Comando en Jefe, el ministerio ha tomado, poco a poco, atribuciones de conducción política y hasta ha creado un organismo de asesoramiento compuesto por académicos civiles. De todos modos, todavía hay ministerios donde la masa del personal tiene estatus militar o equiparación al mismo, quedando sometido a la disciplina de la organización militar. Los dos países más relevantes del sur, Argentina y Brasil, como se ha comentado, están en el camino de tener Ministerios de Defensa que realmente conduzcan a sus Fuerzas Armadas y ello puede marcar un referente importante. En Argentina, además como producto de la trágica experiencia de los años setenta, se han sancionado leyes que separan claramente las actividades de defensa de las de seguridad interior y, además, se ha sancionado una ley de inteligencia. Corresponde ahora a los sectores políticos seguir haciendo el esfuerzo constante para implementar estos cambios.

Los salarios de las burocracias públicas en América Latina son bajos y no atraen a las personas más dinámicas y brillantes de la sociedad. Este hecho hace que no siempre se pueda reclutar un núcleo adecuado de personas con independencia de criterio, buen manejo político y adecuado conocimiento del tema. En el área de la defensa en general se consiguen asesores, con dedicación parcial en cuanto a tiempo muchos de ellos, pero no toda la gente necesaria para ejercer funciones de mando y control. A pesar de que la situación ha mejorado notoriamente respecto al pasado, uno de los problemas más destacables es que no suele haber información pública disponible acerca del número de funcionarios de los ministerios y su carácter, lo que evidencia que uno de los puntos necesarios para avanzar en el futuro consistirá en conocer las estructuras internas de los ministerios. Lo que sí puede determinarse, sin embargo, es que en todas estas

28. El presidente argentino Kirchner sustituyó a buena parte de la cúpula militar en el 2003 señalando que los ejércitos no debían tener posiciones políticas.

organizaciones ministeriales latinoamericanas, dadas sus actividades administrativas, hay un número importante de profesionales que trabajan, sea como equiparados a una jerarquía militar, con un grado de subordinación notoria, o como civiles. Pero para estos contadores, economistas, sociólogos, abogados, arquitectos, médicos, la tarea no tiene nivel político de conducción.

La preparación de funcionarios civiles sigue siendo un problema. Los Institutos de Altos Estudios de cada país siguen siendo una alternativa. Pero, los egresados rara vez van a trabajar a los Ministerios de Defensa. Los civiles que concurren a esas escuelas, por lo general, son miembros de las diversas organizaciones burocráticas del Estado que retornan a sus oficinas de origen. Con ello las fuerzas militares, que normalmente administran ese tipo de escuelas, amplían su red de contactos con la sociedad. Dado que los asistentes a esos cursos ya son mandos medios y a veces superiores en sus organizaciones de origen no es esperable que allí se formen funcionarios para los Ministerios de Defensa. La falta de escuelas de base sobre el tema es notoria. Las universidades civiles apenas si tienen cursos en el área, y las que los han instrumentado, han encontrado que sus egresados tienen poca o ninguna oportunidad de obtener un empleo en la burocracia de defensa.

En el paulatino cambio de las mentalidades que estamos defendiendo, también ha sido importante la subcontratación de servicios militares provistos por empresas que legalmente están formada por civiles, aunque su personal técnico tenga conocimientos militares (caso las firmas conformadas por militares retirados de Estados Unidos que entrenaron y aconsejan a batallones contrainsurgentes en Colombia) así como la participación en misiones internacionales de mantenimiento de la paz (que supone lidiar con la burocracia internacional de ONU, con los ministerios de Relaciones Exteriores y con los Parlamentos que deben autorizar las misiones). Estas actividades han contribuido a cambiar la cultura dominante en las organizaciones militares volviéndolas más abiertas a la innovación y favoreciendo una interrelación más fuerte con el ámbito civil. A ello debe agregarse el cambio en la composición social de los cuerpos de oficiales. El reclutamiento proviene de estratos correspondientes a las clases medias bajas y aun de sectores populares. Por otra parte la incorporación de mujeres tanto los cuerpos de comando, como en otras funciones militares, así como el lento, pero constante cambio en los reglamentos disciplinarios, que asumen formas modernas, abandonando los viejos parámetros de tiempos borbónicos, obligan también a tener nuevas formas de relacionamiento cultural que favorecen el proceso de «civilizar» las corporaciones armadas.

Puntos sustanciales en el manejo político de las fuerzas militares son el presupuesto, y su interrelación con los congresos, y en estas líneas queremos hacer una mínima referencia a ello. La capacidad efectiva de un ministerio de presentar un presupuesto y poder poner su sello en el mismo distingue a los ministerios que simplemente dan forma burocrática adecuada a los requerimientos de las Fuerzas Armadas, de aquellos que usan el presupuesto como forma de conducción y control político de la defensa nacional. Pocos son los ministerios de la región que han podido hasta el momento lograrlo. En general se ha llegado a compromisos que hacen que se manejen partidas globales, discutidas con los Ministerios de Finanzas y con los legisladores que deben aprobar el presupuesto.

A pesar de este problema con los presupuestos, sin embargo la interrelación de los militares con los Congresos ha mejorado notoriamente en toda la región. En muchos casos se han creado oficinas de enlace de las Fuerzas Armadas con el Parlamento facilitándose de este modo el flujo de información y la relación entre las dos partes. Esto ha fortalecido la labor de los Ministros de Defensa quienes de este modo han sido vistos como interlocutores de la clase política frente a la burocracia armada.

Finalmente como cierre de esta breve descripción sobre la institucionalidad de los Ministerios de Defensa en América Latina, creemos conveniente señalar también algunos aspectos puntuales de países que no hemos señalado a lo largo del texto, y que sin duda son importantes para tener una idea global más completa de la situación en esta región. Los casos de México, Centroamérica, Venezuela y Colombia tienen que ser apuntados aunque sea con la brevedad con la que se presentan en las siguientes líneas.

México sigue un viejo patrón y todavía no tiene un Ministerio de Defensa unificado, pero no hay duda de que la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) al controlar al Ejército y la Fuerza Aérea, tiene una influencia decisiva en la relación civil-militar, aunque la armada maneja de forma independiente sus recursos. Existe un «curioso» equilibrio en las relaciones entre civiles y militares en México que asegura la autonomía prácticamente total de las instituciones militares, a través de sus ministerios, a cambio de su neutralidad política. Este pacto de convivencia constituido para su funcionalidad en el viejo sistema político que el PRI diseñó, se ha revalidado con la actual administración del presidente Fox. En palabras de Raúl Benítez esta situación se puede definir de la siguiente forma: «Toma y daca. Te apoyo y me apoyas; una decisión no explícita pero contundente. El respaldo de los militares al nuevo presidente democrático les dio en correspondencia el premio mayor: la reforma del Estado no iba a llegar al sector de seguridad y defensa»²⁹.

Los países centroamericanos recorren el camino de la acomodación de sus organizaciones militares a los nuevos tiempos, y el de la lenta institucionalidad de sus estructuras ministeriales. Obviamente el cambio más fuerte se ha registrado en Nicaragua, si se tiene en cuenta el experimento llevado a cabo por el gobierno sandinista hasta 1990. En El Salvador y Guatemala los procesos de paz se han consolidado, a pesar de haber dado origen a nuevos problemas³⁰. En conjunto, sin embargo, poco a poco los Ministerios de Defensa reformados para acoplarse a la democratización de esa región van emergiendo como instituciones importantes en cada uno de los países. En estas sociedades se están planteando crecientes dificultades por la demanda gubernamental para que las Fuerzas Armadas participen en el mantenimiento del orden público. Recientemente en Guatemala se habló de la posibilidad de fusionar el Ejército y la policía en un mismo cuerpo. Por otra parte en Nicaragua el cambio de ministro señaló también un cambio de política hacia la intervención de los militares en el combate contra

29. Ver R. BENÍTEZ (2003c: 167).

30. El ministro en Guatemala de acuerdo con las disposiciones legales es un oficial del Ejército. La página web del ministerio es la del Ejército de Guatemala. En El Salvador el ministro es también un militar.

el narcotráfico³¹. La influencia de Estados Unidos sobre los países centroamericanos ha sido históricamente muy importante. En la actual coyuntura la potencia está presionando a estas naciones para que intensifiquen su lucha contra el tráfico de narcóticos. Para ello Estados Unidos está dotando de medios y entrenamiento a los militares centroamericanos. Preocupados por la escalada de problemas de orden público los presidentes centroamericanos recientemente se reunieron y propusieron la creación de una fuerza de acción rápida militarizada para combatir de forma conjunta el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas y las pandillas que afectan a la región³². Asimismo se ha instituido una reunión periódica entre ministros de Defensa y de Gobernación para coordinar estos esfuerzos³³.

En Venezuela el presidente Hugo Chávez, un «nuevo caudillo» que recurre a un populismo fuera de época, ha volcado a los militares a su favor. En ese marco un país que había llegado a una situación adecuada de subordinación militar al poder político muestra un deterioro notorio y el escenario todavía está abierto³⁴. Por su parte Colombia vive la tensión constante de la acción de «señores de la guerra» que recubiertos de diversas motivaciones, a veces ideologías, buscan perpetuar el control sobre hombres y territorios a expensas del Estado colombiano. En ese marco y pesar de la fuerte autonomía legal de que gozan los aparatos militares, los mismos muestran subordinación al poder político. Lo mismo puede decirse en los restantes países sudamericanos, donde en muchos casos, hasta legalmente la autonomía está garantizada. En todo caso, como «Fuerzas Armadas del presidente», la referencia a la figura del jefe de Estado y gobierno les asegura una legitimidad fuerte frente a sus sociedades.

IV. LA MULTIDIMENSIONALIDAD COMO RIESGO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL CONTROL CIVIL

El tema del espectro de las misiones que las Fuerzas Armadas deben desarrollar se convierte, a partir de octubre del 2003, en un eje fundamental para evaluar el grado de avance de la democratización del sector defensa en la región; por esta razón vamos a reflexionar sobre ello a continuación. Como se ha comentado anteriormente, las delicadas circunstancias de la consolidación del proceso de democratización del sector defensa latinoamericano se complican, al reconocerse en una declaración política conjunta de los países de la OEA la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad. En las siguientes líneas se va a tratar de contextualizar tanto éste, como otra serie

31. El nuevo ministro nicaragüense Avil Ramírez proviene del Ministerio de Gobernación.

32. *El Diario de Hoy*. El Salvador, 24 de agosto del 2005.

33. *La Prensa*. Managua, 31 de agosto del 2005.

34. El organigrama que muestra la página web de las Fuerzas Armadas venezolanas sitúa en la cumbre al presidente. De él depende el ministro y de ahí va una línea hacia las cuatro Fuerzas Armadas, así como una Junta Superior, que la integran los jefes de las cuatro fuerzas más el inspector general de las Fuerzas Armadas y el jefe del Estado Mayor conjunto. Después se citan organismos administrativos. Actualmente un general retirado del ejército es el ministro.

de conceptos relacionados con la seguridad y la defensa³⁵, ordenándolos en relación al concepto de ejercicio de la soberanía, y a las misiones que las Fuerzas Armadas desempeñan para satisfacerlas. El riesgo que implica el reconocimiento de que la seguridad tiene amenazas múltiples, y de que muchos problemas de gobernabilidad son temas de seguridad, radica en que en general en estas sociedades no hay instituciones públicas fuertes con capacidades suficientes de respuesta inmediata a los problemas que se señalan. Al caracterizarse como riesgos de seguridad muchos temas de desarrollo, relacionados con la política interna de los países, los gobiernos se sienten autorizados para en lugar de insistir en la consolidación de estructuras públicas que aborden los problemas, demandar a los militares el apoyo en muchas de estas tareas. Como también se ha señalado más arriba, éstas no son misiones nuevas para los ejércitos, ya que tradicionalmente los militares han desempeñado funciones de este tipo; la memoria histórica señala que esta participación en la política interna de los militares no ha sido positiva para la consolidación democrática. Contrariamente, se abonaron condiciones de autonomía institucional, no se invirtieron recursos en fortalecer instituciones o agencias públicas adecuadas, y se generó una idea en algunos países de que los ejércitos son una de las instituciones más confiables de la sociedad, impulsándose el razonamiento de que en sociedades con debilidades organizativas, solamente las instituciones con estructuras autoritarias pueden dar soluciones a los problemas sociales. Por supuesto, todo intento por reformar el sector defensa en un sentido democrático se detiene en este escenario ante la debilidad de los actores políticos que necesitan de la «fortaleza» militar para que se desarrollen diferentes políticas públicas.

Es posible establecer una representación que explique desde una perspectiva amplia la relación de los conceptos de soberanía, intereses nacionales y defensa, y que nos sirva para entender con más claridad el significado de las acciones que se derivan de los diferentes conceptos y doctrinas que hacen referencia a las misiones de la seguridad y la defensa. Las actividades relacionadas con el sector de la defensa y sus objetivos se pueden clasificar en dos dimensiones, que tienen relación con los intereses, con el poder y la soberanía. La primera, el *ejercicio de la soberanía*, es la que tiene que ver con lo interno, y hace referencia a las tradicionales atribuciones de la soberanía, ya sea defendiendo físicamente el territorio, o utilizando las Fuerzas Armadas para desarrollar tareas que complementen o sustituyan a la administración civil en zonas o áreas de gobierno a las que no se puedan llegar con los medios ordinarios. La segunda, la *proyección de la soberanía*, tiene que ver con lo externo y puede explicarse ya sea protegiendo intereses de supervivencia del Estado desde una perspectiva realista (como la estabilidad económica o el acceso a fuentes de energía), o desde una perspectiva idealista (atendiendo derechos humanos o democráticos por ejemplo).

35. En muchos casos se ha abusado del uso de estos conceptos sin utilizarlos adecuadamente. En diversos libros blancos de la región se han utilizado indistintamente, tratando de reflejar una conexión entre los ejércitos y la discusión internacional. Sin embargo su utilización sólo ha generado confusión, evidenciando la superficialidad de su utilización.

TABLA III
 DIMENSIONES DE LA DEFENSA EN RELACIÓN AL CONCEPTO DE SOBERANÍA

| Dimensión | Conceptos y doctrinas | Objetivo del sector defensa |
|----------------------|--|--|
| Ejercicio Soberanía | Seguridad nacional Ante enemigo externo Ante «enemigo interno» Seguridad democrática | Defensa tradicional territorio |
| Interna | Concepto de la multidimensionalidad Seguridad humana | Complemento o sustituto Administración civil |
| Proyección Soberanía | Doctrina de la estabilidad económica Protección vías comerciales Acceso fuentes energía Doctrina de la estabilidad regional Doctrina de la acción preventiva | Defensa intereses de supervivencia Perspectiva realista |
| Externa | Defensa derecho internacional Defensa intereses humanitarios Operaciones de paz Defensa o consolidación valores e instituciones democráticas | Defensa intereses de supervivencia Perspectiva idalista |

Fuente: Elaboración propia.

La dimensión de la defensa que tiene que ver con el *ejercicio de la soberanía* es la que se encarga de la protección del territorio ante un enemigo externo. El concepto «seguridad nacional» ha sido el más utilizado para definir este objetivo de la defensa (también lo ha sido «defensa nacional»). Como dijo Adam Smith desde 1776 éste es uno de los servicios básicos que un gobierno legítimo tiene la obligación de proveer a los ciudadanos³⁶. En democracia, el gobierno decide la política de defensa, que desarrolla un Ministerio de Defensa, en el que deseablemente trabajan profesionales, con un perfil civil unos, y con un perfil profesional militar otros. Las Fuerzas Armadas, que se encuentran al servicio del gobierno a través de su cadena de mando, son el instrumento de esta política, y están integradas por militares, funcionarios públicos sometidos a un fuero y una disciplina especial³⁷.

Como es evidente, el monopolio de la fuerza legítima en cualquier sociedad significa poder. La situación descrita previamente se refiere a una democracia consolidada, donde las instituciones civiles son fuertes, y existen mecanismos de control adecuados sobre las diferentes administraciones públicas. En sociedades donde estas fortalezas no se han desarrollado, una de las funciones que las Fuerzas Armadas tradicionalmente

36. Ver A. SMITH (1997: 614-716).

37. Numerosos estudios hacen referencia a este asunto. Como referencia básica ver S. HUNTINGTON (1995), M. JANOWITZ (1990).

han ejercido por debilidad de otras instituciones ha sido la del mantenimiento del orden público. Esta circunstancia ha configurado a la institución militar en juez y parte, facilitándose su participación en la vida política, por voluntad propia, o por la «llamada» de diferentes sectores sociales³⁸. El «enemigo interno» se convierte en un elemento a combatir, y las instituciones militares se sienten tentadas o impulsadas a aceptar los retos que de ello se derivan³⁹. En plena guerra fría Estados Unidos utilizó esta tradición, arraigada en muchas Fuerzas Armadas, y fomentó la llamada doctrina de seguridad nacional, impulsando a las Fuerzas Armadas de sus aliados a combatir al comunismo en el seno de sus propias sociedades. El «enemigo interno» se justificó con la lógica de la guerra fría, y Estados Unidos apoyó a regímenes que cometieron muchas atrocidades y atentados contra los derechos humanos⁴⁰.

Un concepto alternativo es el de «seguridad democrática». En Centroamérica, una de las regiones más castigadas por los efectos de la doctrina de seguridad nacional, tras la aprobación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995, se utiliza este concepto, que se apoya en dos ideas fundamentales:

en primer lugar, la convicción de que en un régimen democrático los intereses de seguridad del Estado no pueden entrar en contradicción, ni subordinar, los intereses de seguridad de las personas. En segundo lugar, que las condiciones de seguridad que la persona humana requiere para su desarrollo y que al Estado le corresponde procurar en cumplimiento de sus funciones básicas, no se limitan a los temas político-militares tradicionales

38. En C. BARRACHINA (2002b) se trata ampliamente sobre la intervención de los militares en política discutiendo los conceptos «militarismo» y «pretorianismo».

39. Buena parte de la «mala imagen» que los militares tienen en algunas sociedades tiene que ver con esta participación como actor político.

40. Posiblemente uno de los mejores libros que conceptúan el tema de la doctrina de seguridad nacional es el de F. LEAL (1994). Otro de los clásicos que discuten sobre el concepto y sus consecuencias es el de S. AGUAYO y B. BAGLEY (1990). Uno de los aspectos más interesantes del debate es si el concepto de seguridad nacional debe utilizarse, independientemente de la mala utilización que se hizo de éste durante la guerra fría, o si debe rechazarse para referirse a la política de defensa en general. Efectivamente la doctrina de seguridad nacional cargó de significado negativo el concepto. Es preferible por ello hablar de «seguridad» o «defensa» sin adjetivarla, entre otras cosas, porque el calificativo de «nacional» se encuentra implícito en los conceptos anteriores. Sin embargo Aguayo y Bagley apuestan por el mantenimiento del concepto, argumentando que una mala utilización de éste no hace que pierda su fuerza explicativa. Ver también R. BENÍTEZ (2003a: 14-21). Este autor distingue entre diferentes esferas de la seguridad mexicana: seguridad interna (que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del Estado de derecho); seguridad nacional (donde variables externas a la gobernabilidad –económicas y sociales, así como de impartición de justicia y la estructura de defensa del país– se vuelven los factores determinantes de ella); seguridad perimetral-geopolítica o trinacional derivada del Tratado de Libre Comercio (TLCAN); la seguridad hemisférica (que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio); y finalmente la seguridad internacional (en relación a la ONU y otras organizaciones internacionales). Desde esta perspectiva el concepto tiene utilidad. Por otra parte, se ha observado que hay quien utiliza el concepto «seguridad estatal» con la idea de superar la mala memoria que provoca el de «seguridad nacional».

ni a las cuestiones de «orden público», sino que incorporan al conjunto de temas políticos, económicos y sociales que aseguran una vida libre de riesgos y preocupaciones⁴¹.

Sin esta redefinición del concepto de seguridad y defensa, y sin la adecuación de las fuerzas militares a la democracia, para cumplir con sus misiones tradicionales, no hubiera sido posible lograr pactos de convivencia en sociedades que salían de conflictos tan dramáticos como los centroamericanos⁴². Esta experiencia fue muy positiva como ejemplo de medidas concretas que insertaban a las Fuerzas Armadas como instituciones políticas de Estados, que aunque débiles institucionalmente, pretendían orientarse hacia unas coordenadas democráticas. La desconfianza del adjetivo «nacional» se basa en que en nombre de la «nación» se han justificado muchas políticas que han ido en contra de los ciudadanos, que son los que deben de ser los beneficiarios de la defensa. Así la defensa y la seguridad como políticas democráticas deben respetar y velar los intereses del colectivo que se manifiesta por los canales democráticamente establecidos, y que poco tienen que ver con la voluntad de unos funcionarios que están al servicio del Estado, o de determinados grupos de poder.

Convertirse en complemento, o incluso en sustituto de la administración civil, fue con frecuencia objetivo del sector defensa y de las Fuerzas Armadas. Como se ha visto en realidad muchas de las funciones que las administraciones públicas desarrollan tuvieron su origen en el desempeño de los ejércitos⁴³. Estas misiones, unidas al mantenimiento del orden público, dieron una fuerza política a los militares muy importante, estableciéndose en ciertos casos situaciones intervencionistas graves que derivaron en un militarismo que perduró a lo largo del tiempo.

En la actualidad cobran mucha fuerza conceptos como la «multidimensionalidad de las amenazas», o el de «seguridad humana» que se han hecho muy populares, y han recibido apoyos expresos de muchos países, con la idea de que apoyan la democratización del sector. Sin embargo, presentan riesgos de volver a militarizar las agendas de seguridad de muchos países. Estos «nuevos conceptos» tratan de responder a lo que califican como «nuevas amenazas» de seguridad y defensa. En el fondo, lo que hacen es señalar que algunas de las debilidades de los Estados, como históricamente se hizo, se deben integrar en la agenda de la seguridad⁴⁴.

41. Ver. B. ARÉVALO (2002a: 151). Libro de referencia obligada para estudiar este concepto es B. ARÉVALO, P. GONZÁLEZ y M. VELA (2002b).

42. Los casos argentino y chileno son también paradigmáticos en este sentido. Hay un esfuerzo de mostrar transparencia y aceptación del sistema democrático por parte de las Fuerzas Armadas de estos países, con el deseo de ganarse el apoyo popular. El proceso de elaboración de libros blancos de defensa es un buen ejemplo de este intento, tanto por transparentar las políticas, como por acercarse a la ciudadanía.

43. Ver J. OLMEDA (1999: 223-227).

44. A pesar de que estos conceptos surgen con la intención de no ser contradictorios con el sistema democrático, sin embargo, en sociedades en las que las instituciones civiles de gobierno no son fuertes, presentan el gran riesgo de la posible militarización de la agenda de seguridad. Los defensores de estos conceptos afirman que el que estas «amenazas» formen parte de esta agenda no quiere decir que sean los militares los que tengan que responder a ellas. Sin embargo ésta será la respuesta

El concepto de la «multidimensionalidad de las amenazas» se estableció en la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Bridgetown (Barbados) el 4 de junio del 2002. Éste es producto de las grandes diferencias entre las agendas de seguridad y los intereses de los países integrantes de las Américas⁴⁵. En una solución diplomática, la OEA decidió que todas las amenazas que los Estados miembros señalaban como propias integrarían la nueva agenda de seguridad del hemisferio occidental. Así, se definió que temas tan dispares como la lucha contra el SIDA y los desastres naturales, que para los países del Caribe eran una prioridad, entrarían a formar parte de la agenda, con otros temas, como la lucha contra el narcotráfico, o el terrorismo, que son prioritarios para Estados Unidos o Colombia, o la lucha contra la pobreza, que fue defendido entre otros por Brasil o Venezuela. La Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, que tuvo lugar en Ciudad de México entre el 27 y el 28 de octubre del 2003, se encargó de confirmar esta nueva apuesta por ampliar los conceptos⁴⁶.

Complementario al reconocimiento de esa multidimensionalidad, se encuentra el concepto de «seguridad humana», enarbolado por el gobierno canadiense desde los inicios de los noventa⁴⁷. La lógica del concepto de seguridad humana se basa, según Nef, en la noción de vulnerabilidad mutua: «situaciones como la epidemia del SIDA y otras amenazas a la salud, el deterioro del medio ambiente, la progresión de las crisis económicas financieras globales, el narcotráfico, la expansión y propagación de conflictos globales, la hambruna, los desplazamientos poblacionales catastróficos, y el terrorismo, son peligros reales para los cuales los paradigmas tradicionales no funcionan»⁴⁸. En opinión de Nef, aunque la inseguridad es un efecto compuesto de múltiples factores es posible distinguir cinco dimensiones sustantivas interrelacionadas: las dimensiones ecológica, económica, social, política y cultural. Así la seguridad humana es un concepto amplio, que se focaliza en la persona y no en los Estados, y que trata de resolver las debilidades y vulnerabilidades que llevan a la inseguridad en un sentido amplio.

del Estado en muchas sociedades, en las que la integración de estos asuntos en la agenda de seguridad dará una justificación idónea para que las Fuerzas Armadas amplíen sus misiones en la búsqueda de nuevas justificaciones y fuentes de recursos económicos.

45. Ver R. BENÍTEZ (2003b).

46. Ver la declaración final de la Conferencia Especial de Seguridad, en donde se detallan todo el listado de amenazas que fueron consideradas por los países participantes: <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/legal/legal.htm>.

47. La política exterior canadiense es impulsada estos años por el ministro Lloyd Axworthy. Las posteriores publicaciones del libro de I. HEAD (1991) y de J. NEF (1999) marcan el referente intelectual del concepto, que se complementa en español con la obra de F. ROJAS y M. GAUCHA (2002). El PNUD impulsa el desarrollo de este concepto situándolo en el centro de muchos debates dentro del sistema de Naciones Unidas. Así mismo en 1998 se crea una Red de Seguridad Humana que en 2002 incluye a 13 países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Holanda, Mali, Noruega, Eslovenia, Tailandia, Suiza y Sudáfrica, y que organiza reuniones ministeriales anuales para discutir sobre el concepto y su aplicación.

48. Ver J. NEF (2002: 42).

La dimensión de la soberanía que tiene que ver con la *proyección de la soberanía* se refiere a los intereses que una nación determinada tenga que defender más allá de sus fronteras, y que son vitales para su supervivencia inmediata. Se distinguen dos grandes perspectivas. La realista, que enfatiza lo que se relaciona con intereses económicos que la nación quiere preservar (por ejemplo, acceso a fuentes de energía como el petróleo, o el gas, o la protección de vías comerciales con países lejanos), o con la estabilidad regional inmediata (una zona en guerra cerca de una nación en concreto puede generar desequilibrios y efectos no deseados que recomienden una intervención activa en el conflicto). Y la idealista que señala la protección de valores como el derecho internacional o los intereses humanitarios; que se convierten en críticos para el que los promueve, por la dificultad de entender un mundo que atente contra estos principios (muchos de ellos universales).

La perspectiva realista sólo puede ser desarrollada por países con recursos y poder suficientes para promoverlos⁴⁹. Estados Unidos tiene la capacidad de influir en Oriente Medio para preservar sus intereses de acceso al petróleo, y dedica sus recursos económicos y políticos a lograrlo. Tiene interés, por poner otro ejemplo, en que la Zona del Canal de Panamá permita la circulación de mercancías sin impedimentos mayores, y se cuida de que ello sea cumplido. En relación a la estabilidad regional, en el caso centroamericano de los años ochenta, Estados Unidos siente amenazada la estabilidad regional por los «comunistas» que se infiltran en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y con mayor o menor fortuna influye para que éste, que se considera un riesgo, no tenga posibilidades de éxito. De forma contraria, el ejemplo del conflicto en los Balcanes en los años noventa representa un ejemplo de intereses europeos satisfechos sin eficiencia. Es una muestra de que, bien la falta recursos, o de poder, puede hacer que a pesar de que un interés exista, la consecución de éste pueda ser difícil. Europa sentía la necesidad de ensayar una rápida respuesta a un problema que afectaba a la estabilidad de la región, y sin embargo no logró intervenir con éxito para defender sus intereses. La falta de voluntad política, la dificultad de lograr acuerdos conjuntos, y para sacrificar recursos económicos y humanos, hizo que no se pudiera proyectar de una manera adecuada la soberanía de los países europeos afectados, y al final tiene que intervenir Estados Unidos. Finalmente, para concluir estos breves ejemplos sobre la perspectiva «realista», se apunta brevemente una explicación de la doctrina de la acción preventiva, que es la manifestación más reciente de la proyección de la soberanía y poder de esta potencia. Anunciada por el presidente George W. Bush en su famoso discurso de West Point⁵⁰, señala básicamente que cualquier nación que sea sospechosa de proteger grupos terroristas, o de fabricar armas de destrucción masiva, será atacada por Estados Unidos en prevención a un posible ataque a este país⁵¹.

49. En este caso es donde la soberanía se ve más afectada por los desequilibrios de recursos y poder.

50. George W. BUSH. *West Point Commencement Speech*. Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point, New York, 2002.

51. Como se ha podido ver en Afganistan e Irak.

La perspectiva idealista parte de la idea del uso de las instituciones y el derecho internacional. Asimismo apoya la difusión de los valores democráticos en el mundo, y el respeto de los derechos humanos. Normalmente se presenta amparada por el paraguas que la ONU u otras organizaciones multilaterales ofrecen, y trata de fomentar el derecho internacional, y de evitar el desequilibrio de poderes existente en el mundo. La participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz es una de las manifestaciones más importantes de este tipo de políticas, y se ha convertido en una de las nuevas misiones que han sido encomendadas a ejércitos tradicionales con más respaldo popular en las democracias occidentales⁵². Sería erróneo sin embargo considerar que la perspectiva idealista sólo ha sido promovida por organizaciones multilaterales, mientras que los realistas lo han sido por países con el poder suficiente para actuar unilateralmente. El idealismo también es una forma de proyectar soberanía, a través de la transmisión de valores a otras sociedades. Por poner dos ejemplos, la administración Carter a finales de los setenta se hizo popular por fomentar la lucha contra los abusos de derechos humanos; y, como se ha señalado más arriba, las administraciones de Clinton (1993-2001) trataron de fomentar la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones en diferentes partes del mundo.

V. CONCLUSIONES

Diferentes factores permiten señalar que el contexto en el que se encuentran hoy día las naciones latinoamericanas no es el más favorable para seguir avanzando en la democratización del sector defensa. La importante autonomía de la que históricamente han disfrutado las instituciones militares ha dificultado, por las resistencias corporativas, y la falta de convencimiento de los políticos, el que el sector defensa, a pesar de los esfuerzos, se haya transformado gradualmente en una administración pública más. Si las naciones latinoamericanas y sus estructuras de cooperación internacional no siguen impulsando este proceso conscientemente, e insisten en que para seguir avanzando en el proceso de consolidación democrática es necesario seguir reformando el sector defensa, las transiciones políticas adolecerán de una gran laguna que más adelante puede condicionar los esfuerzos globales de transformación democrática.

A nadie se le escapa la importancia que para esta región tienen los cambios de política que en Estados Unidos se producen. En este sentido fue beneficioso para el avance democrático en el sector defensa las políticas que la administración del presidente

52. Las operaciones de paz han revitalizado la función militar de ejércitos que no contemplaban en su misionario de corto plazo la posibilidad de operar en situaciones de conflicto. La opinión pública ha acogido en general de forma positiva este tipo de misiones porque por una parte han justificado la utilidad de una administración pública en ocasiones cuestionada por el gran volumen de recursos que consume, y por otro han mostrado una imagen de profesionalidad que se quería encontrar entre los militares. La necesidad de que existan operaciones de paz, y de que se defiendan los derechos humanos en zonas en conflicto, es generalmente percibida positivamente por la población.

Clinton impulsara, tratando de que políticos no militares ocuparan la dirección política de los Ministerios de Defensa, y que se aprobaran políticas de transparencia y confianza. Estas políticas fueron bien recibidas en la región, y la comunidad internacional las apoyó con entusiasmo. Los militares latinoamericanos aceptaron con resistencias estas políticas, influenciados positivamente por el comando sur de Estados Unidos, que tiene una relación privilegiada con los militares de la región, y mal que bien colaboraron en que formalmente las estructuras se fueran adaptando a las nuevas circunstancias. Sin embargo éstas han vuelto a cambiar, y tras el 11 de septiembre del 2001 la administración Bush ha dejado de lado este interés por democratizar el sector, y ha permitido que el comando sur haya regresado a modelos más clásicos de colaboración con las Fuerzas Armadas de la región. El interés estadounidense ahora radica en encontrar interlocutores válidos y eficaces que les puedan solucionar los problemas de la lucha contra el narcotráfico, y la posible amenaza «terrorista», para ello se vuelve a fomentar que las Fuerzas Armadas participen en cuestiones de orden público, como se puede ver especialmente en el caso centroamericano, donde Estados Unidos empieza tanto a entrenar a los ejércitos locales en estas misiones, como a vender material militar a bajo coste.

La declaración sobre la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad que se sanciona en México en octubre del 2003 se convierte en este contexto en un impedimento para avanzar en la democratización del sector. En contextos de debilidad institucional, los ejércitos volverán a ampliar el abanico de misiones que les corresponden. Ello les hará incrementar los recursos con los que cuentan, les dotará de mayor presencia política, y debilitará el propio proceso de transformación democrática. Si esa participación no se acompaña del fortalecimiento de instituciones no militares para dar respuesta a un amplio abanico de problemas de gobernabilidad, en muchos países, esta situación no permitirá el control político de muchas de las acciones desarrolladas por los ejércitos, y posiblemente generará muchos problemas colaterales que en los últimos años se había pensado no debían de volverse a producir.

Por otra parte en estas circunstancias será muy difícil seguir avanzando en la democratización del sector. Es poco probable que se nombre una cantidad mayor de ministros civiles en la región, y mucho menos probable que en el corto plazo los que ya existen asuman mayores competencias (salvo quizás en el caso argentino, brasileño o chileno). Por supuesto en los próximos tiempos será difícil que se avance hacia un modelo de gestión mixto entre civiles y militares, manteniéndose la tendencia de que el modelo tradicional militar o el preferentemente militar siga siendo el preferido.

Los políticos y la sociedad civil de los diferentes países necesitan entender la importancia que tiene para las sociedades latinoamericanas prestar una atención adecuada al sector defensa y a las Fuerzas Armadas. Aunque existan muchos problemas en el camino de la consolidación democrática, no deben confundirse los instrumentos, y deben seguir apostando a que las Fuerzas Armadas no se conviertan en un actor político importante, e incluso deliberante; en otro caso la consolidación de la democracia siempre se encontrará condicionada.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, S. y BAGLEY, B. (eds.). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI, 1990.
- ARÉVALO, B. Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia. En ROJAS, F. y GOUCHA, M. *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: FLACSO, 2002a.
- ARÉVALO DE LEÓN, B.; GONZÁLEZ, P. y VELA, M. *Seguridad Democrática en Guatemala: Desafíos de Transformación*. Guatemala: FLACSO, 2002b.
- BACEVICH, A. *The new american militarism*. New York: Oxford University Press, 2005.
- BARRACHINA, C. *El regreso de los militares a los cuarteles: militares y cambio político en España 1976-1981*. Barcelona: ICPS, 2002.
- *El regreso de los militares a los cuarteles: militares y cambio político en España 1976-1981*. Madrid: Tesis doctoral UNED, 2002b.
- BENÍTEZ, R. Seguridad y Defensa en México. En *Foreign Affairs en español*, 2003a, vol. 3, n.º 4.
- *Defensa y Seguridad Hemisférica Hacia el Siglo XXI: El Desafío de la Cooperación Multinacional*. Trabajo presentado en la Conferencia de Ejércitos Americanos, Ottawa, Canadá, 29 de septiembre del 2003b.
- La Seguridad nacional, la transición política y la globalización. Los desafíos de Vicente Fox. *Este País*, 2003c, n.º 145.
- COHEN, E. *Supreme Command*. New York: The Free Press, 2002.
- FEAVER, P. y KOHN, R. *Soldiers and Civilians*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2001.
- FRAGA, R. *Ejército: Del escarnio al poder*. Barcelona: Planeta, 1988.
- HEAD, I. *On a Hinge of History. The Mutual Vulnerability of South and North*. Toronto: University of Toronto Press, 1991.
- HERSPRING, D. *The pentagon and the presidency*. Kansas: University of Kansas, 2005.
- HUNTINGTON, S. *The Soldier and the State*. Cambridge: Harvard University Press, 1957.
- *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- JANOWITZ, M. *The professional soldier*. New York: Free Press, 1960.
- LEAL, FRANCISCO. *El oficio de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.
- LOCHER III, J. *Victory on the Potomac*. College Station, Texas: Texas A&M University Press, 2002.
- NEF, J. *Human Security and Mutual Vulnerability. The Political Economy of Global Relations*. Ottawa: IDRC Books, 1999.
- Seguridad humana y vulnerabilidad mutua. En ROJAS, F. y GOUCHA, M. *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: FLACSO, 2002.
- NELSON, B. Public Policy an Administration: An Overview. En GOODIN y KLINGEMANN (eds.). *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1998.
- OLMEDA, J. A. *Unidades didácticas de Ciencia de la Administración*, vol. I. Madrid: UNED, 1999.
- OLMEDA, J. A. y PARRADO, S. *Ciencia de la Administración*, vol. II. Madrid: UNED, 2000.
- PRIEST, D. *The mission*. New York: Norton, 2003.
- ROJAS, F. y GOUCHA, M. *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: FLACSO, 2002.
- SMITH, A. *La riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.