

Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil

*Arturo C. Sotomayor Velázquez*¹

La historia política de América Latina ha estado tradicionalmente marcada por la evolución de las relaciones cívico-militares. La vinculación entre generales y políticos determinó, en la mayoría de los casos, el rumbo político de las naciones latinoamericanas. Los líderes políticos de la región vieron su autoridad política limitada e incluso coartada por la intervención abierta de las instituciones militares. La naturaleza de la interacción entre generales y políticos estaba caracterizada, esencialmente, por la dicotomía entre golpe de Estado y ausencia de golpes militares. De modo que la atención estaba determinada por las alianzas que la élite, las burocracias y los militares formaban para mantener un tipo de orden político o para deshacerse de un gobierno.²

¹ El autor agradece los comentarios ofrecidos por Rut Diamint y los asistentes a las sesiones de trabajo de la consulta de expertos, dentro del grupo de trabajo sobre “Remilitarización de las Américas”, organizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso, San José, Costa Rica, 31 de julio-1 de agosto de 2006. Sus sugerencias mejoraron este artículo, aunque por limitaciones de espacio el autor no pudo incluir todas sus atinadas recomendaciones.

² El argumento de Guillermo O’Donnell sobre autoritarismo burocrático se convirtió en el clásico texto sobre relaciones cívico-militares en gobiernos milita-

Para mediados de la década de los ochenta, los sistemas políticos latinoamericanos dieron un enorme paso al elegir democráticamente a sus gobiernos, luego de la llegada de la tan citada “tercera ola democrática”.³ Finalmente, después de años de dictaduras y regímenes autoritarios, los gobiernos latinoamericanos habían dejado en el pasado las constantes batallas por el poder político. Con algunas excepciones, los golpes de Estado dejaron de ser el mecanismo tradicional para imponer orden o introducir cambios políticos, en la medida en que la mayoría de las Fuerzas Armadas de la región dejaron de conspirar políticamente contra los gobiernos electos por civiles (aunque los casos boliviano, haitiano y venezolano son inciertos). Por esa razón, es sobresaliente que la discusión política en América Latina no esté más determinada por los intentos de golpe de Estado, después de que por años las instituciones políticas dejaron de funcionar al ser censuradas por dictaduras de diversa índole. En este sentido, la mayoría de los militares parecen haber aceptado que la democracia electoral es, como dirían Alfred Stepan y Juan Linz, el “único juego en este pueblo”,⁴ es decir, la elección democrática es la única forma de imponer o mantener gobiernos.

Sin embargo, ello no significa que el balance democrático sea del todo positivo. Como advierte David Pion-Berlin, en un ambiente democrático (aunque no consolidado) existe una diversidad de interacciones y comportamientos entre militares y

res en América Latina y con ello definió no sólo la forma en que se entendía la región, sino la propia disciplina en el estudio de la política comparada. Véase G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, California, Institute of International Studies-University of California Press, 1983.

³ Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1993.

⁴ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 5.

civiles que escapa a la vieja dicotomía “golpe militar-ausencia de golpe de Estado”.⁵ De tal forma, a más de veinte años de la aparición de la tercera ola, se requiere un diagnóstico crítico de las relaciones entre políticos y militares en la región. Con esa intención, este ensayo examina las relaciones cívico-militares en América Latina, atendiendo a las siguientes preguntas: ¿qué tanto control civil se ejerce sobre la Fuerzas Armadas?, y si existe ese mecanismo de control, ¿qué tan democrático es?

La evidencia hasta ahora disponible reafirma la hipótesis originalmente planteada por David S. Pion-Berlin, según la cual los militares están subordinados a la autoridad civil, aunque ello no implique que se ejerza un control civil democrático. A pesar de las diferencias que existen entre los diversos países latinoamericanos, el control que los políticos de la región ejercen sobre sus Fuerzas Armadas es meramente administrativo y difícilmente sostenido por instituciones políticas y contrapesos. Como sostiene este autor:

Los presidentes nombran ministros de Defensa aptos para administrar al militar, pero llegan al trabajo con poca experiencia o educación en materia de defensa. No son conocedores del tema, pero son políticamente diestros. Saben cómo mantener a los militares fuera de las primeras planas de los periódicos [...] ofrecen promesas de apoyo, reinterpretan mensajes políticos positivamente y demás.⁶

En consecuencia, si bien la región se encuentra libre del riesgo de intentonas de golpe de Estado, existe un déficit importante

⁵ David Pion-Berlin, “Introduction”, en *id.* (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001, pp. 1-35.

⁶ *Id.*, “Political Management of the Military in Latin America”, en *Military Review*, vol. 85, enero-febrero de 2005, pp. 19-31.

en materia de control democrático y civil. Este déficit es notable en tres áreas temáticas: a) el grado de control civil que ejercen los gobiernos de la región sobre las Fuerzas Armadas; b) el tipo de misiones que desempeñan los militares, y c) el grado de transparencia sobre los recursos y presupuestos en materia de defensa. En cada una de estas tres áreas hay muestras ya sea de retroceso o de avance precario. A continuación se discuten y abordan cada uno de estos temas en tres secciones: controles, misiones y rendición de cuentas.

El control civil y sus dos dimensiones: institucional y societal

Existen diferentes definiciones sobre el significado del control civil, aunque la mayoría de ellas cubre aspectos relacionados con el poder, las funciones, las organizaciones, las reglas y los valores de la institución militar, y su vinculación con la autoridad política. Para analistas como Felipe Agüero, este concepto alude a “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”.⁷

En apariencia, el concepto parece más sencillo de lo que implica su puesta en marcha y aplicación. Para las democra-

⁷ Felipe Agüero, “Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina”, en Rut Diamint (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella/Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 91.

cias más maduras, el control civil usualmente está enfocado a garantizar la supremacía civil sobre el proceso de toma de decisiones. Para los países menos consolidados democráticamente, el reto del control civil consiste en forjar una autoridad civil que no sea ignorada, desafiada o pasada por alto por los comandantes militares. Por tal motivo, se considera que el control civil no es un fin en sí mismo, sino parte de un proceso político continuo. Como sostiene Richard H. Kohn, la mejor forma de entender el control civil es midiendo y evaluando el grado de influencia relativa que militares y políticos civiles ejercen sobre las decisiones referentes a la guerra, seguridad interna, defensa externa y política militar, es decir, la forma, tamaño y procedimientos del estamento militar.⁸

La mayor parte de la literatura sobre este tema suele asumir una postura normativa, basada en un ideal sobre control civil que usualmente es demarcado por un “debe”. De esta forma, se establece que el control civil sobre las Fuerzas Armadas debe especificar claramente la línea de comando, encabezada usualmente por el civil que dirige el gobierno o encabeza el Estado, y los pesos y contrapesos que habrán de inspeccionar al estatuto militar. Por lo general, esto se traduce en una serie de requisitos que son fundamentales para el ejercicio del control civil democrático, a saber: a) civiles capaces de identificar los retos de seguridad y las misiones que merecen la atención del instrumento militar; b) presupuestos mínimos para cumplir las diferentes misiones militares; c) rendición de cuentas sobre compras militares y nombramientos; d) comportamiento profesional del cuerpo de oficiales, y e) una sociedad civil informada y atenta sobre la política de defensa.⁹

⁸ Richard H. Kohn, “How Democracies Control the Military”, en *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, 1997, p. 143.

⁹ Existe una abundante literatura sobre los requisitos del control civil democrático. Véanse, entre otros, Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The*

Si bien es cierto que existen diferencias notables en la literatura disponible sobre control civil, pueden advertirse dos tipos de enfoques. El primero considera que el control civil se ejerce, esencialmente, a través de mecanismos institucionales, donde las reglas, las normas y los procedimientos de toma de decisión establecen formas y grados de control y subordinación. Las instituciones más idóneas para dicho ejercicio son los ministerios o carteras de Defensa, desde donde se dictan lineamientos de política de defensa y militar, y los parlamentos o legislaturas, desde donde se autorizan presupuestos y se rinden cuentas. El segundo enfoque es más societal y considera que el control civil depende esencialmente del grado de conocimiento e información que la sociedad, en general, y los civiles, en particular, poseen sobre los militares. Si bien ambos enfoques parten de tradiciones y premisas diferentes, lo cierto es que teóricamente el control civil no puede existir sin una sociedad conocedora de los temas de defensa y sin unas instituciones dispuestas a establecer las políticas militares. En la práctica, sin embargo, la región latinoamericana muestra pocos avances tanto a nivel institucional como societal. Las siguientes secciones presentan evidencia de dicha debilidad.

El control ministerial en América Latina

Por lo que toca al control ministerial, la región latinoamericana muestra una variación importante. Los países latinoamericanos cuentan con diferentes ministerios encargados de formular políticas de defensa, por tanto, el grado de control que los

Theory and Politics of Civil-Military Relations, Cambridge, Harvard University Press, 1957; J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1998, y Harold Trinkunas, *Crafting Civilian Control in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chappel Hill, University of North Carolina Press, 2006.

civiles ejercen sobre las Fuerzas Armadas varía igualmente en función de quien ejerza la cartera de Defensa. Teóricamente, la principal función de un ministro de Defensa debe ser centralizar las políticas de defensa, unificar directrices y establecer los criterios para organizar a las Fuerzas Armadas. Asimismo, el Ministerio debe ser capaz de administrar y planificar los recursos financieros asignados al sector de defensa. Idealmente, el encargado de esa cartera debe ser capaz de diseñar los lineamientos fundamentales de las políticas de defensa, con base en debates públicos y abiertos. De igual forma, se espera que los ministerios de Defensa funjan como mediadores burocráticos y coordinadores de políticas entre Fuerzas Armadas y sociedad, especialmente vis a vis el Ejecutivo, el Legislativo y los medios. Finalmente, la cabeza ministerial debe coordinar la participación de las diferentes Fuerzas Armadas con otros ministerios de gobierno, de acuerdo con las misiones autorizadas por la propia Constitución.

No obstante, como lo describe Raúl Benítez, los ministerios de Defensa en América Latina cumplen su función teórica de manera desigual y variada.¹⁰ Por ejemplo, Argentina es el país donde la reforma militar ha sido profunda y estructural. Desde la transición a la democracia en 1983, la cartera de Defensa ha estado en manos de civiles y el ministro ejecuta planes, determina requerimientos, coordina políticas de defensa, distribuye recursos a las Fuerzas Armadas, dirige organismos conjuntos de las diferentes fuerzas, reporta al Ejecutivo, encabeza estudios y posee personal civil en puestos claves. Argentina fue, de hecho, uno de los primeros países de la región en publicar el *Libro Blanco de Defensa Nacional*, en el cual se intentaba trans-

¹⁰ Raúl Benítez, “Los ministerios de Defensa: un enfoque estructural”, documento de análisis publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), 2005, en <http://atlas.resdal.org.ar/atlas-ministerios.html>.

parentar y hacer pública la información con relación al sector de defensa.¹¹

Sin embargo, en Argentina aún existen problemas institucionales importantes. Quizá el más notable sea la debilidad del Estado Mayor Conjunto, institución ubicada dentro del propio Ministerio de Defensa, cuya función era coordinar los esfuerzos conjuntos de las Fuerzas Armadas y restarle importancia política a los comandantes militares para evitar que llegaran directamente al Ejecutivo o al propio ministro de Defensa. En teoría, las demandas y solicitudes de las Fuerzas Armadas deberían ser canalizadas a través del Estado Mayor. Pero, en la práctica, los comandantes y las propias Fuerzas Armadas siguen teniendo acceso directo al ministro, sin que necesariamente medie el Estado Mayor Conjunto. En ocasiones, como sucedió durante la administración del presidente Carlos Saúl Menem, el jefe de Estado es quien usualmente determina los recursos, las funciones y las responsabilidades de las Fuerzas Armadas, a costa de las propias instituciones. De acuerdo con David Pion-Berlin, instituciones importantes destinadas a reforzar el control civil, como el propio Estado Mayor Conjunto, suelen ser simbólicas o desempeñan su papel de manera formal, aunque informalmente estén socavadas por los individuos y los intereses de los políticos.¹² En otras palabras, en países como Argentina, existe el control civil y ministerial, aunque éste no sea muy institucionalizado.

¹¹ Para una interesante discusión sobre la reforma militar en Argentina, véanse Marcelo Fabián Saín, "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones civilo-militares en Argentina", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 1999, pp. 125-162, y *El Libro Blanco de Defensa Nacional*, Buenos Aires, Ministerio de la Defensa de la República Argentina, 1999.

¹² Véase D. Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press, 1997.

En otros países, como podría ser Brasil, el camino hacia el establecimiento de un control civil ministerial ha sido tortuoso y prolongado. Quince años después de la transición a la democracia, Brasil seguía teniendo una estructura ministerial desintegrada, la cual otorgaba al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea el estatus de ministerios. No fue sino hasta 1999 cuando, gracias a una intensa negociación del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso, se logró finalmente integrar todos esos ministerios en uno solo y obligar a los militares a aceptar un ministro civil. El rechazo y la presión de los militares a aceptar un ministro de Defensa civil eran bien conocidos; incluso, expresaron públicamente su descontento. Alegaban que un ministerio conjunto e integrado traería una distribución desigual de recursos entre Ejército y Marina. También expresaron su abierta sospecha por el nombramiento del jefe de cartera e hicieron explícito su escepticismo frente a los civiles. En concreto, los comandantes de las Fuerzas Armadas se rehusaban a aceptar la idea de tener un mediador institucional entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, pues por años se acostumbraron a tener acceso directo al *Plano Alto*.¹³

Si bien Brasil hoy cuenta con un Ministerio de Defensa integrado y civil, éste funciona de manera casi simbólica. Cierto es que desde 1999 el Ejecutivo ha nombrado civiles para encabezar la cartera de Defensa, pero de facto el personal del Ministerio está dominado por uniformados, que son nombrados por las propias Fuerzas Armadas. Es probable que existan civiles sirviendo en el Ministerio, aunque se trata en su mayoría de personal militar en retiro. El Ministerio ejerce débilmente su

¹³ Véanse Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1997, y Eliézer Rizzo de Oliveira, “Política de Defesa Nacional e Relações Civil-Militares no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso”, en *Caderno Premissas*, núm. 17-18, mayo de 1998, pp. 37-68.

función de administrador y coordinador de políticas de defensa, en virtud de que las distintas Fuerzas Armadas tienen relativa autonomía institucional. Así, por ejemplo, los programas curriculares y doctrinales de los centros educativos militares están en manos de las propias Fuerzas Armadas, sin que medie el Ministerio. El Ejército y la Fuerza Aérea manejan sus propios programas militares en la Amazonia sin que el ministro de Defensa intervenga directa o indirectamente.¹⁴ Por lo que toca a la coordinación de políticas de defensa con otros ministerios, ésta se encuentra estipulada en papel únicamente, porque virtualmente Ejército y Marina establecen lazos directos con otras instituciones políticas del país, como podría ser Itamaraty en el tema de operaciones de paz. En otras palabras, si bien hay logros en materia de control civil, la conducción de la política de defensa en el Brasil contemporáneo ha estado débilmente institucionalizada; hay Ministerio, pero poco control institucional.

En oposición a estos dos países sudamericanos, el caso mexicano es probablemente el menos institucionalizado y el que menos control ministerial posee. La política de defensa militar está formulada como a la usanza del viejo sistema autoritario, es decir, directamente por los ministerios militares, la Secretaría de la Defensa Nacional (Ejército y Fuerza Aérea) y la Secretaría de Marina. Las fuerzas no están integradas dentro de un solo ministerio y el control civil es inexistente en el sentido de que los militares no están obligados a rendir cuentas a ninguna otra institución civil, con excepción del Ejecutivo, quien es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas. Parte del problema radica en que la transición mexicana hacia la democracia ha sido lenta y tardía. Igualmente, a diferencia de los

¹⁴ Véase Thomaz da Costa, "Brazil's SIVAM: As it Monitors the Amazon, will it Fulfill its Human Security Promise?", en *The Woodrow Wilson International Center for Scholars Environmental Change and Security Project Report*, núm. 7, enero de 2001, pp. 47-58.

demás regímenes militares en América Latina, el sistema autoritario mexicano fue civil e institucionalizado en un partido hegemónico. Los militares formaban parte del sistema, eran el brazo armado del Estado, pero desde la década de los cincuenta dejaron el poder político. Su relativo aislamiento político fue compensando con prórrogas y reservas especiales que terminaron por concederles una autonomía institucional que hoy, en un periodo democrático, resguardan con recelo.¹⁵ En la actualidad, el proceso de democratización no ha modificado la estructura institucional del sector de defensa en México. Por lo tanto, este país tiene similitudes al caso brasileño de los años 1984 a 1999, donde la ausencia de un ministro de Defensa civil e integrado se traducían en la ausencia de un control civil institucionalizado y democrático.¹⁶

El control legislativo o parlamentario

Por lo que toca al control parlamentario en América Latina, se puede afirmar que en esta área existe un grave rezago. Nuevamente se está en presencia de una asintonía entre la teoría y la realidad. Teóricamente, el control parlamentario en el área de defensa debe abordar temas tales como las declaraciones de paz y guerra, la autorización de presupuestos y gastos militares, la asignación de tropa, la redacción de leyes orgánicas y los nom-

¹⁵ Para una discusión histórica sobre las relaciones cívico-militares en México véanse Mónica Serrano, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, 1995, pp. 423-448, y Roderic Camp, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

¹⁶ Para un análisis reciente sobre las relaciones cívico-militares en México véanse Roderic Camp, *The Mexican Military on the Democratic Stage*, Nueva York/Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies/Praeger Publishers, 2006, y Arturo Sotomayor, "Mexico's Armed Forces", en *Hemisphere*, vol. 16, primavera de 2006, pp. 31-33.

bramientos y ascensos de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.¹⁷ En la práctica, sin embargo, el ejercicio legislativo en la región es bastante débil.

En principio, el legislador promedio latinoamericano suele ejercer su oficio con poco o nulo conocimiento sobre el tema de defensa. La gran mayoría de los parlamentarios de la región son políticos profesionales y no legisladores en sentido estricto. Por lo tanto, usualmente buscan sacar ventaja de posiciones políticas en lugar de asumir con responsabilidad sus atribuciones legislativas. Aun cuando existen excepciones notables entre diputados y senadores, otro problema es la falta de experiencia y pericia parlamentaria (lo que en inglés se conoce como *expertise*) en materia de defensa. Como lo señala la base de datos sobre comisiones parlamentarias de defensa del *Atlas de la Defensa*, de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), un número mayoritario de legisladores no posee ninguna experiencia previa en materia de defensa.¹⁸ En el caso mexicano, en concreto, la falta de *expertise* es aún más notable, ya que la reelección parlamentaria no está permitida y los legisladores no pueden permanecer en sus puestos, incluso si con el paso del tiempo han adquirido las habilidades y el conocimiento para liderar comisiones de defensa dentro del Parlamento. Por consiguiente, con cada nueva legislatura, se debe entrenar, educar y formar a un nuevo grupo parlamentario que, como es de esperar, sabe poco o nada sobre defensa.

En otros casos, como ha ocurrido en países como Chile, Brasil e incluso México, las propias comisiones de defensa

¹⁷ Véase Gilda Follietti, "Facultades parlamentarias. Competencias constitucionales de los parlamentos latinoamericanos en el área de defensa", documento de análisis de la Red de Seguridad y Defensa Latinoamericana (Resdal), 2005, en <http://atlas.resdal.org.ar/atlas-facultades.html>.

¹⁸ En <http://www.resdal.org/parlamento-y-defensa/parlamentos2.html>.

están encabezadas por militares en retiro.¹⁹ En estas circunstancias, no sobra ni pericia ni *expertise* en el tema de defensa, pero el parlamentario, otrora uniformado, está más interesado en preservar las reservas y prerrogativas institucionales de su antigua organización (Fuerzas Armadas) que en reformar y ejercer una fiscalización sobre los militares.

Asimismo, es común también que los congresos no posean atribuciones para fiscalizar políticas y presupuestos de defensa. En Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela no se requiere autorización del Congreso para nombrar oficiales militares superiores. En Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, el Parlamento no posee atributos para legislar leyes sobre las Fuerzas Armadas. En toda América Latina, con excepción de Bolivia, los congresos no pueden entablar ni iniciar un juicio en contra de los uniformados.²⁰ Como sostiene Carlos Basombrío Iglesias, las capacidades tenues de los congresos de fiscalizar las políticas de defensa permiten que “de facto sean los militares los que continúen determinando la agenda y los parámetros de la discusión en asuntos de defensa”.²¹

Esta debilidad institucional es la que ha llevado a expertos como Pion-Berlin a considerar que el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas en América Latina es, esencialmente,

¹⁹ En el caso chileno, los senadores vitalicios eran, en efecto, ex comandantes de las Fuerzas Armadas. En el caso brasileño, la actual Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados posee al menos un ex militar, Evilásio de Farias Cavalcante, del PSB. En México, la recién terminada 59 Legislatura de la Cámara de Diputados tenía como presidente de la Comisión de Defensa a un ex general del Ejército y ex director del Tribunal Supremo de la Fuerzas Armadas, Guillermo Martínez Nolasco, del PRI.

²⁰ En <http://www.resdal.org/parlamento-y-defensa/parlamentos2.html>.

²¹ Carlos Basombrío, “Militares y democracia en la América Latina de los ’90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)”, en R. Diamint, *op. cit.*, p. 129.

político. La política de defensa y militar es manejada y administrada por el jefe de Estado, delegada a sus colaboradores más cercanos, pero con muy poca o nula rendición de cuentas. A las Fuerzas Armadas se les administra políticamente, pero no se les controla conforme al ideal y la norma. Los legisladores y políticos difícilmente ejercen su rol y por lo general desconocen la materia, con lo cual reducen la rendición de cuentas a un mero acto de delegación de autoridades y funciones al Ejecutivo o, en el peor de los casos, a los militares mismos.²²

Control societal y conocimiento civil

En América Latina existe un débil control civil sobre las Fuerzas Armadas porque la sociedad civil ha mostrado ser apática, indiferente y poco comprometida con los temas de política de defensa. La cuestión militar tiene poco interés entre miembros de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instituciones educativas, la iniciativa privada y los medios. Es ya común que los centros de estudios estratégicos estén dirigidos por las mismas instituciones militares. En realidad son pocos los ciudadanos que tienen conocimientos sobre guerra, paz y seguridad. Para expertos como Rut Diamint, el efecto de esta indiferencia social es la ausencia de una reflexión crítica, independiente y deslindada de las presiones militares y partidarias sobre políticas de defensa.²³

En dichas circunstancias no es de sorprender la reacción de los militares latinoamericanos. Algunos han mostrado falta de confianza y respeto frente a sus autoridades civiles, como de hecho sucedió en el caso venezolano en 1992 y nuevamente

²² D. Pion-Berlin, "Political Management..."

²³ R. Diamint, "Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los '90", en *id.*, *op. cit.*, p. 49.

en 2002, con los intentos de golpe de Estado. Otros, como en el caso mexicano y el brasileño, son profundamente escépticos de las autoridades civiles y, como sostiene Pion-Berlin, lo último que desean son políticos ignorantes que se involucren en asuntos militares; de ahí que busquen conservar su autonomía institucional.²⁴

Quizá el tema que mejor ha unificado a una parte de la sociedad civil ha sido el de los derechos humanos. La mayoría de las democracias latinoamericanas cargan sobre sí mismas el legado histórico que dejaron los regímenes autoritarios de antaño. Con excepción de El Salvador, Argentina y, en menor medida Chile y Uruguay, en la actualidad, los abusos y las violaciones cometidos por militares durante la época autoritaria jamás fueron abiertamente discutidos o tratados por el Estado. Desde México hasta Brasil, los militares responsables de las llamadas “guerras sucias” han gozado de inmunidad frente a la justicia. La gran mayoría de las transiciones hacia la democracia en América Latina tuvieron que ser pactadas y, en muchos casos, las amnistías fueron la primera concesión que los moderados otorgaron a los uniformados salientes. Las razones para conceder prórrogas y perdones especiales han sido tratadas hasta el cansancio por los estudiosos en la materia.²⁵ Sin esas gracias estatales habría sido difícil transitar hacia la democracia y por tanto se prefirió una estrategia pragmática en lugar de una principista.

No obstante, el conceder tratos especiales frente a la justicia ha impedido reconciliar las relaciones entre una buena

²⁴ D. Pion-Berlin, “Introduction”, pp.1-35.

²⁵ Veáanse G. O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, y Jack Snyder y Leslie Vinjamuri, “Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice”, en *International Security*, vol. 28, núm. 3, invierno de 2003-2004, pp. 5-44.

parte de la sociedad civil y las Fuerzas Armadas. Por un lado, los grupos favorables a los derechos humanos tienden a ver al uniformado con desconfianza y su figura es estigmatizada como la de un flagrante violador del derecho. Por el otro, el militar resiente a las ONG y las percibe como un grupo social radical en busca de causas dispuestas a eliminar de una vez y para siempre el estatuto militar. Ambas visiones jamás se encuentran y mucho menos se reconcilian; al ser excluyentes, producen vacíos enormes en la calidad de las relaciones cívico-militares en América Latina.

Una posición intermedia, como podría ser la fórmula sudafricana de establecer Comisiones de la Verdad, ha sido puesta en práctica en varios países de América Latina, incluyendo a Argentina, El Salvador, Chile y Perú, pero sus efectos no han sido tan positivos. Como reconoce Esteban Cuya:

Muy pocas veces las investigaciones encargadas [...] han tenido un efecto pacificador y restaurador de la justicia. La impunidad para los violadores de los derechos humanos es casi norma oficial. Cuando alguna vez se trató de llegar al fondo de los hechos y sacar a luz a los responsables de actos contra los derechos humanos, pronto se levantaron las Fuerzas Armadas y policiales para mostrar que se consideran entes sagrados e intocables.²⁶

En concreto, ni se avanza en la consolidación democrática, ni se olvidan las atrocidades del pasado, ni se establece un control civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, los militares y la sociedad a la que deben servir viven aún bajo una fuerte tensión irresuelta.

²⁶ Esteban Cuya, "Las Comisiones de la Verdad en América Latina", *Ko'aga Roñe'eta*-SE.III, en <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>.

Las explicaciones sobre la apatía social frente al tema militar son múltiples. Por ejemplo, Rut Diamint argumenta que las agendas de varias ONG involucradas en el tema de los derechos humanos han respondido a propuestas internacionales. Al depender del financiamiento y apoyo internacional, estas organizaciones pueden no estar respondiendo de manera adecuada a los asuntos militares y de defensa nacional.²⁷ Asimismo, la sociedad civil organizada ha priorizado los asuntos de pobreza e integración social, relegando la agenda de seguridad internacional a un segundo y hasta tercer plano. Para analistas como Pion-Berlin y Harold Trinkunas, la historia política de la región ha ejercido igualmente un impacto importante en el trato que la sociedad civil le da a la política de defensa. América Latina ha vivido una paz interestatal precaria, con pocos conflictos militares, aunque con varias disputas territoriales, cuyo efecto no intencionado ha sido, precisamente, el trato indiferente hacia los asuntos estratégicos y de seguridad militar. La ausencia de guerra hace que los ciudadanos latinoamericanos asuman el tema militar como dado, sin ninguna urgencia ni sentido de emergencia.²⁸ Todas estas razones crean huecos y oportunidades para que los militares sean activos en su propia esfera, en tanto que la sociedad a la que sirven se comporta con pasividad.

Roles, misiones y profesionalización militares

Además de los mecanismos tradicionales de control institucional y societal, la bibliografía disponible también hace referen-

²⁷ R. Diamint, *op.cit.*, p. 50.

²⁸ D. Pion-Berlin y Harold Trinkunas, "Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 3, octubre de 2007, pp. 76-100.

cia a cuestiones más estructurales que pueden reforzar o mermar el control civil y democrático sobre las Fuerzas Armadas. Quizá ningún otro tema ha recibido más atención que el debate sobre los roles y las misiones militares. La discusión sobre el tipo de misiones que se deben desempeñar posee indiscutiblemente una dimensión política, pues alude a la relación que los militares tienen con el Estado. Las misiones determinan las tareas específicas asignadas a los militares y, si bien las fuerzas pueden ser responsables de varias actividades paralelas, ciertas misiones, individuales o colectivas, tienden a definir el rol fundamental que los militares cumplen.²⁹

En efecto, para autores como Michael C. Desch, las misiones externas, como la defensa territorial o la guerra convencional, son más propensas a reforzar el control civil, en la medida en que la atención y la energía de los uniformados se vuelca sobre objetivos externos, mientras que los asuntos internos son propiamente atendidos por los civiles sin la intervención militar.³⁰ Sin embargo, la discusión sobre roles militares en América Latina es vieja y obviada tanto por generales como por políticos. De hecho, hace ya más de tres décadas Alfred Stepan advertía sobre los riesgos inherentes de involucrar a las Fuerzas Armadas en misiones internas, como la contrainsurgencia y el desarrollo. Describía Stepan que una vez que los militares desempeñaban misiones internas, éstos solían politizarse, volviéndose proclives a intervenir activamente en asuntos políticos e incluso dispuestos a violar la ley.³¹ No obstante, la letanía

²⁹ Véase Wendy Hunter, "State and Soldier in Latin America: Redefining the Military Role in Argentina, Brazil, and Chile", en *Peaceworks* (Washington, D. C.), United States Institute of Peace, núm. 10, 1999.

³⁰ Véase Michael Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

³¹ Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en *id.* (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 47-65.

de estudios académicos al respecto no ha bastado para que la región entienda cabalmente la lección, pues tanto en los países grandes (Brasil y México), como en los chicos (El Salvador) y medianos (Colombia), las autoridades públicas utilizan de manera recurrente a las Fuerzas Armadas para mantener el orden público, cuando las otras instituciones públicas fallan. Ya sea para enfrentar al narcotráfico, disuadir a grupos guerrilleros, mantener el orden público o salvar vidas frente a catástrofes naturales, las Fuerzas Armadas de la región son llamadas en forma constante a desempeñar funciones para las que tradicionalmente no fueron ni creadas ni desarrolladas. Frente a la plétora de problemas sociales que enfrenta América Latina, los cuales incluyen seguridad pública, vial y ciudadana, el debate sobre roles militares compatibles con la democracia se ha vuelto un asunto al que casi nadie pone atención más allá de los propios uniformados.

El caso mexicano es particularmente alarmante, porque la militarización del aparato de seguridad pública se ha dado precisamente bajo los gobiernos democráticos de Vicente Fox y Felipe Calderón. Fox, en particular, repartió cargos y asignó responsabilidades a personal militar activo dentro de las fuerzas policiacas y procuradurías. Durante su régimen se llegó al extremo de tener un gabinete presidencial con tres militares activos, incluidos el del Ejército, la Marina y el propio procurador general de la República, puesto que tradicionalmente ocupaba un abogado civil.³² La militarización de la seguridad pública en

³² El general Rafael Macedo de la Concha fue procurador general de la República de 2000 a 2005. Renunció luego de un conflicto personal y político entre el presidente Vicente Fox y el entonces jefe de Gobierno de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador. El general Macedo deseaba enjuiciar legalmente a López Obrador por la venta irregular de terrenos federales que éste realizó, impidiéndole así lanzar su candidatura a la presidencia. El lío político finalmente se resolvió cuando Fox acordó la renuncia del general Macedo a cambio de la supuesta estabilidad política del Distrito Federal.

México fue un hecho paradójico, ya que jamás se había reproducido durante la era autoritaria y, sin embargo, se concretó durante la época democrática. A este hecho se debe añadir que la Secretaría de la Defensa Nacional es miembro del Consejo Nacional de Seguridad Pública y por tanto tiene un mandato oficial en la toma de decisiones y en el diseño de políticas de seguridad pública.³³

Cierto es que el uso de la fuerza militar para mantener el orden público no es exclusivo de México; en casi toda América Latina la respuesta al crimen organizado o a las manifestaciones públicas ha sido la militarización. Como sostienen Gaston Chillier y Laurie Freeman, “en forma recurrente, las élites gobernantes apelan al Ejército para ocupar militarmente las *favelas* de Río de Janeiro y San Pablo cuando se produce un enfrentamiento de distintos grupos narcos, quienes se disputan entre sí el control de esos espacios, o se enfrentan a la policía militar cuando ésta quiere realizar algún operativo”.³⁴ De hecho, en varios países de la región, entre ellos Brasil, las Fuerzas Armadas tienen facultades constitucionales y mandatos legales para mantener el orden público, sobre todo cuando existe una disputa entre poderes.

No obstante, el uso de militares para lidiar con problemas de seguridad interna ha sido, hasta ahora, una solución ilusoria que no sólo ha fallado, sino que además plantea temas ya harto conocidos. En los países donde los militares están involucrados en operaciones antidrogas (Colombia y México, entre otros),

³³ Véase Sigrid Arzt, “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”, documento solicitado por el Proyecto de Reforma de la Administración de Justicia en México, Centro de Estudios Estados Unidos-México, San Diego, 15 de mayo de 2003. Disponible en repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arzt/.

³⁴ Véase Gastón Chillier y Laurie Freeman, “El nuevo concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia”, informe especial del Washington Office on Latin America (WOLA), julio de 2005.

han surgido la corrupción institucional y la impunidad. En aquellos otros donde los uniformados están a cargo de labores propiamente policíacas (Brasil, Guatemala, Colombia, México, Venezuela y otros más) han surgido demandas por violaciones de derechos humanos y abuso de autoridad. En ambos casos, el resultado ha sido opuesto a lo deseado; es decir, las tasas de criminalidad, narcotráfico e inseguridad pública han aumentado, a pesar de la intervención militar. Sólo en Argentina y Uruguay se logró efectivamente reformar la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, no sólo para limitar las funciones internas que éstas desempeñan, sino también para separarlas de las fuerzas policíacas. En Argentina, de hecho, se les prohibió fungir roles internos, aunque tienen un mandato para tratar temas asociados al terrorismo.

Vinculado al tema de las misiones militares está el poco avance logrado en materia de profesionalización de las Fuerzas Armadas. La relación entre profesionalismo militar y control civil es sujeto de controversia en América Latina. Una de las tesis más referidas en la literatura es la de Samuel Huntington, quien desde la década de los cincuenta enfatizó el poder del profesionalismo militar como mecanismo idóneo para garantizar la subordinación militar al estatuto civil. Según esta tesis, la educación, el *ethos* y la cultura del militar profesional, acompañados de un grado de autonomía institucional, garantizaban el respeto de los uniformados a la autoridad civil. Sin embargo, los hallazgos de Alfred Stepan sobre el golpe de Estado en Brasil, en 1964, encabezado por la oficialía más profesional del país, cuestionaron la línea causal sobre la cual descansaba el argumento central de Huntington. Si bien es cierto que las tesis sobre profesionalización militar se encuentran en un aparente desuso, cabe señalar que la mayoría de las democracias consolidadas han profesionalizado a sus Fuerzas Armadas y eliminado el servicio militar. Ello es resultado del hecho de que

el quehacer militar y el arte de la guerra moderna requieren habilidades técnicas tan específicas que sólo un militar profesional puede desempeñar.

No obstante, en América Latina el oficio del militar es casi paralelo al de un policía convencional que recibe poca instrucción y formación. Argentina, Nicaragua, Perú y Uruguay son los únicos países de la región con Fuerzas Armadas profesionales, cuyas instituciones no requieren del sistema de conscriptos para reclutar soldados.³⁵ En el resto de la región, las instituciones militares tienen entre sus cuadros una cantidad numerosa de soldados rasos o suboficiales, cuyo entrenamiento y formación son mínimos. Las instituciones militares de casi toda la región aún priorizan las masas sobre la calidad y formación profesional del oficial. América Latina está desfasada con relación a Europa y Norteamérica, donde progresivamente se ha eliminado el servicio militar obligatorio.

La justificación para mantener el sistema de conscriptos radica en la inherente necesidad de los ejércitos de reclutar jóvenes para sus cuadros. También se cree que el servicio militar permite establecer un lazo formal entre militares y sociedad civil. Una fuerza con soldados también justifica los presupuestos militares; de hecho, un porcentaje elevado de las partidas en defensa se destina al pago de salarios. Sin embargo, el supuesto lazo cívico-militar en sistemas de conscriptos es ambiguo, ya que la mayoría de los ciudadanos desconoce la función formal de las Fuerzas Armadas y el servicio militar no forma individuos ni más profesionales ni más conocedores en materia militar. Asimismo, es usual el reclutamiento de varones de clases rurales y populares a través del sistema de conscripto lo cual, lejos de integrar a las Fuerzas Armadas con la sociedad, regenera y acentúa las diferencias de clase ya de por sí evidentes en la región.

³⁵ Argentina eliminó el sistema de conscriptos en 1994, Nicaragua tiene una fuerza profesional desde 1990 y Perú eliminó el servicio militar en 2000. Cabe

Tabla 1
Total de Fuerzas Armadas 2006
Selección de países latinoamericanos

| | Total de Fuerzas Armadas (incluyendo conscriptos) | Núm. de conscriptos | Porcentaje de conscriptos | Población | Población/ Fuerzas Armadas | Fuerzas Armadas/ 1000 habitantes |
|--------------------|---|---------------------|---------------------------|-----------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Argentina | 71400 | 0 | 0 | 39537943 | 553 | 1.8 |
| Bolivia | 31500 | 20000 | 63.5 | 8857870 | 281 | 3.5 |
| Brasil | 302909 | 189000 | 62.3 | 186112794 | 614 | 1.8 |
| Chile | 78098 | 40798 | 52.2 | 15980912 | 204 | 4.8 |
| Colombia | 207000 | 65000 | 31.4 | 42954279 | 207 | 5 |
| Ecuador | 46500 | n.a. | n.a. | 13363593 | 287 | 3.5 |
| El Salvador | 15500 | 4000 | 25.8 | 6704932 | 432 | 2.3 |

mencionar, no obstante, que tanto Nicaragua, como Perú y, sobre todo, Uruguay, siguen teniendo un número considerable de Fuerzas Armadas en proporción a su población.

| | | | | | | |
|------------------|---------|--------|------|-------------|-----|-----|
| Guatemala | 29 200 | 23 000 | 78.7 | 12 013 907 | 411 | 2.4 |
| México | 192 770 | 60 000 | 31.1 | 106 202 903 | 550 | 1.8 |
| Nicaragua | 14 000 | 0 | 0 | 5 465 100 | 390 | 2.6 |
| Perú | 80 000 | 0 | 0 | 27 925 628 | 349 | 2.9 |
| Uruguay | 24 000 | 0 | 0 | 3 415 920 | 142 | 7 |

Fuente: Jane's Information Group, *Jane's Military Review 2006*, y The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2005-2006*, Oxford University Press, 2006.

Un tema en el tintero de la discusión es el debate sobre los posible roles externos que las Fuerzas Armadas de América Latina podrían desempeñar en la ausencia de guerras convencionales en la región. En pocos países se ha tratado el tema con la seriedad que lo merece. Por ejemplo, el envío de cascos azules a misiones de paz de las Naciones Unidas (ONU) puede contribuir a expandir los roles externos de los militares, aunque son pocos los países latinoamericanos que comprometen tropas. En efecto, en términos comparativos, América Latina es una de las regiones que menos contribuye con personal militar a las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de la ONU, lo cual revela el poco énfasis otorgado al análisis de los roles externos para las Fuerzas Armadas.

Tabla 2
Contribuciones militares a las OMP de la ONU por región
2005

| Región | Número de tropas y observadores militares | Porcentaje del total |
|--------------------------------|--|-----------------------------|
| África | 19 104 | 31 |
| Sudeste Asiático y el Pacífico | 1 583 | 3 |
| Sur y Centro de Asia | 28 547 | 46 |
| Medio Oriente | 2 409 | 4 |
| Europa | 4 387 | 7 |
| <i>Centro y Sur de América</i> | <i>6 067</i> | <i>10</i> |
| Norteamérica | 249 | 0 |

Fuente: Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations*, Nueva York, Lynne Rienner Publishers, 2006.

Tabla 3
Principales contribuyentes latinoamericanos a las OMP de la ONU
2000-2005

| País | Número de soldados de paz desplegados | Ranking mundial |
|-------------|--|------------------------|
| Uruguay | 8 326 | 9 |
| Argentina | 3 475 | 18 |
| Brasil | 2 452 | 27 |
| Bolivia | 973 | 41 |
| Chile | 951 | 42 |
| Perú | 337 | 58 |
| Guatemala | 204 | 64 |
| Paraguay | 148 | 66 |

| | | |
|-----------------|----|-----|
| Ecuador | 93 | 73 |
| Honduras | 72 | 76 |
| El Salvador | 37 | 82 |
| Venezuela | 12 | 94 |
| Rep. Dominicana | 6 | 100 |
| Colombia | 0 | 0 |
| México | 0 | 0 |

Fuente: Arturo C. Sotomayor, “Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and its Effects on Latin America’s Contributions to Peacekeeping Operations”, documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, 1 de agosto de 2006.

En cuanto a contribuciones militares a las OMP se refiere, el Cono Sur de América Latina es la subregión que más participa, con Uruguay, Argentina y Brasil que encabezan el *ranking* mundial de contribuyentes al sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, otras subregiones, como Centroamérica y el Caribe, tienen claramente un déficit de participación. Estados con suficiente capacidad militar, como Colombia, Cuba y México, ni siquiera despliegan observadores de paz, lo cual parece irregular en virtud del relativo activismo que sus cancillerías desempeñan en la ONU. Es muy probable que en América Latina el grado de participación en OMP esté determinado por el tipo de integración cívico-militar. Entre más consolidado esté el control civil, mayor será el número de observadores y tropas militares desplegadas en las misiones de paz. Por el contrario, entre más erosionado y débil sea el control civil sobre las Fuerzas Armadas, menor será la contribución internacional. De esta manera, países que han hecho avances por mejorar la calidad de sus relaciones cívico-militares y el control democrático sobre los militares han paulatinamente acrecentado su participación en las OMP, como son los casos chileno y peruano. No obstante,

es igualmente probable que el intento por mejorar el control civil sobre el sector militar motive a varios países a involucrar a sus Fuerzas Armadas en ejercicios internacionales. Después de todo, las misiones de paz en el exterior pueden servir para alterar el interés y la obsesión de los uniformados en asuntos de seguridad interna, aunque sus efectos globales sobre el control civil siguen siendo variados y ambiguos.³⁶

Cabe resaltar que en el área de OMP, Argentina, nuevamente, lleva la delantera. En este país sudamericano la participación militar en OMP de la ONU se convirtió, de hecho, en un tema de política exterior, el cual generó un gran debate nacional sobre la relación entre política internacional y defensa. Académicos y expertos en relaciones internacionales comenzaron a debatir temas de defensa como parte de la política exterior. Esto provocó una expansión cualitativa de la comunidad de expertos civiles con conocimiento en temas de seguridad y defensa nacional. Al mismo tiempo, permitió a los militares explorar nuevos roles, socializar con otros ejércitos, aprender nuevas habilidades y contribuir a la política exterior. Se puede afirmar que la política de OMP ayudó a mejorar el grado de control civil, en virtud de que un número mayor de civiles no asociados a los militares se interesó e informó más sobre política militar y de defensa; en tanto que un número igualmente importante de soldados aceptaron nuevos roles y obtuvieron beneficios tangibles, como salarios extra y aprendizaje profesional.³⁷

³⁶ Véase A. C. Sotomayor, "Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations", documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, 1 de agosto de 2006.

³⁷ Véase *id.*, *The Peace Soldier from the South: From Praetorianism to Peacekeeping*, tesis doctoral, Nueva York, Columbia University, 2004, pp. 129-131.

La evidencia más sólida de que la participación en OMP generó un debate nacional entre expertos civiles es la bibliografía disponible sobre misiones de la ONU publicada en Argentina. Al menos 34 publicaciones, incluyendo libros, artículos y documentos de trabajo sobre misiones de paz fueron sacados a luz por civiles entre los años 1992 y 2001. En apariencia, esta literatura parece insignificante comparada con la cantidad de textos militares disponibles en publicaciones como *La Revista Militar*. No obstante, si se toma en consideración que los asuntos de seguridad nacional eran temas antes dominados exclusivamente por militares, entonces la aparición de textos escritos por civiles acerca de asuntos militares es una tendencia positiva para el mejoramiento del control civil. De hecho, Argentina posee la producción académica más importante y numerosa en materia de OMP en América Latina. Igualmente significativo es el hecho de que expertos civiles han escrito artículos en revistas especializadas militares, lo cual sugiere que ha habido un mínimo de aceptación de las perspectivas civiles entre las instituciones militares.³⁸

³⁸ La literatura disponible sobre la participación argentina en operaciones de paz es vasta. Véanse, por ejemplo, Deborah Norden, "Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions", en *International Peacekeeping*, vol. 2, núm. 3, otoño de 1995, pp. 330-349; Antonio Palá, "Peacekeeping and its Effects on Civil-Military Relations", en Jorge I. Domínguez (ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 130-150; A. Palá, "The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges", *Airpower Journal (Special Edition)*, 1995, pp. 1-10; Andrés Fontana, "Seguridad internacional y transición democrática: la experiencia argentina, 1983-1999", documento de trabajo de la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, mayo de 2001, pp. 1-34; Marcelo Fabián Saín, "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Santiago de Chile, Flacso, 1999, pp. 125-162, y Ricardo E. Lagorio, "Institutionalization, Cooperative Security, and Peacekeeping Operations: The Argentine Experience", en J. I. Domínguez (ed.), *op. cit.*, pp. 121-129.

Sin embargo, este ejercicio de debate sobre los roles externos militares no tiene réplicas en el resto de la región, ni siquiera entre los países que más contribuyen hoy en día con tropas de la ONU, como Uruguay, Brasil o Chile. En Uruguay, los civiles raramente discuten temas militares o asuntos vinculados con las OMP. Éste es un hallazgo sorprendente para un país que posee casi un soldado de paz por cada 280 habitantes. Uruguay está ubicado entre los 10 principales contribuyentes militares a las misiones de paz de la ONU. En teoría, casi todo uruguayo conoce o ha estado en contacto con al menos un casco azul; en la práctica, existe poco conocimiento sobre las misiones de paz de la ONU. En este país sudamericano existen más de una centena de artículos sobre OMP publicados en revistas militares, pero es difícil encontrar artículos, editoriales y publicaciones sobre la participación uruguaya en misiones de paz.³⁹ A diferencia del caso argentino, el uruguayo no ha logrado vincular explícitamente las misiones externas de las Fuerzas Armadas con su política exterior.⁴⁰

En resumen, es importante analizar sistemáticamente los roles y las funciones que las instituciones militares de Améri-

³⁹ Algunas escasas publicaciones disponibles en Uruguay son: Selva López Chirico, "Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século", en Maria Celina D'Araujo y Celso Castro (eds.), *Democracia e Forças Armadas no Cono Sul*, Río de Janeiro, Editora FGV, pp. 179-213, y Julián González, "Fuerzas Armadas en tiempos de escasez: el riesgo de la desnaturalización funcional", en *Observatorio Político*, núm. 3, pp. 101-103. Para una lista completa de las publicaciones disponibles en Uruguay sobre la materia véase A. C. Sotomayor, *The Peace Soldier from the South...*, tesis doctoral.

⁴⁰ Para un estudio comparado sobre los efectos de la participación militar en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU véase A. C. Sotomayor, "The Unintended Consequences of Peacekeeping Participation in the Southern Cone of South America", en Ramesh Thakur, Chiyuki Aoi y Cedric de Coning (eds.), *The Unintended Effects of Peacekeeping Operations*, Tokyo/Nueva York, United Nations University Press, 2007, pp. 171-190.

ca Latina desempeñan así como sus efectos en las relaciones cívico-militares. En algunos casos, las misiones militares son claramente contraproducentes ya que, lejos de alterar el *ethos* y la doctrina de las Fuerzas Armadas, reproducen y refuerzan comportamientos incompatibles con los esfuerzos democráticos. En algunos otros casos, hace falta una discusión más amplia sobre qué roles y qué tipo de misiones son más afines con las realidades políticas de los países de la región.

Rendición de cuentas y transparencia en presupuestos militares

La rendición de cuentas en materia presupuestal es comúnmente considerada como sinónimo del grado de democratización. Se trata de un indicador de transparencia pública, cuya función consiste en informar a los ciudadanos adónde y cómo se distribuyen sus impuestos. En materia de control presupuestal para la defensa, la región latinoamericana ha hecho algunos avances notables, aunque siguen habiendo rezagos importantes.

Dos tendencias recientes ofrecen un buen augurio para los latinoamericanos. Primero, en comparación con el resto del mundo, América Latina es de las pocas regiones en las que el gasto militar se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Según datos de la publicación sueca *SIPRI Yearbook*, el gasto militar ha crecido progresivamente desde 2001; Norteamérica, Medio Oriente, Europa y el este Asiático son las áreas en las cuales se han dado mayores incrementos. Por el contrario, Centroamérica y Europa Central son las dos regiones donde el gasto militar ha decrecido, mientras que en América del Sur se ha mantenido relativamente constante.

Es notable que en América Central el gasto militar continúe descendiendo, lo cual puede ser interpretado como un

éxito relativo de los procesos de paz en la década de los noventa. Sin embargo, es incierto si el gasto antes invertido en las Fuerzas Armadas ahora esté siendo transferido hacia programas de eliminación y erradicación de la pobreza. La desigualdad social y de ingreso en Centroamérica —con excepción de Costa Rica— continúa siendo muy elevada. Esta evidencia cuestiona el supuesto sobre la desmilitarización, según el cual la reducción en gasto militar se traduce, *ipso facto*, en mejor calidad de vida y mayor gasto social. Lo cierto es que las supuestas ventajas de la desmilitarización siguen siendo un mito.

Es importante enfatizar que varios países latinoamericanos experimentaron crisis bancarias en los ochenta y crisis financieras en los noventa, lo que condujo a recortes sustanciales en los presupuestos nacionales. Las aparentes reducciones del gasto militar en la actualidad bien pueden ser resultado de los remanentes de las crisis, las cuales fueron acompañadas de una tendencia generalizada a reducir el gasto público. De ahí que en Centroamérica las Fuerzas Armadas, al igual que el resto de la sociedad, bien pueden estar pagando las consecuencias de no tener presupuesto gubernamental por falta de recursos, pero no porque haya una voluntad dispuesta a fiscalizar y transparentar los procesos políticos. De cualquier forma, los latinoamericanos tienen motivos para celebrar que, al menos, sus gobiernos gastan menores cantidades en materia militar que otras regiones.

El segundo motivo para permanecer optimistas en América Latina está dado por el gradual avance alcanzado en materia de difusión, apertura y transparencia de la información pública. Como sostiene Gustavo Sibilla, hoy se cuenta con mejores datos, indicadores e instrumentos de medición para analizar la evolución de los presupuestos nacionales, en general, y los militares, en particular.

Tabla 4
Gasto militar por región, en dólares constantes de 1996-2005
(Cifras en miles de millones)

| Región | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>África</i> | 11.1 | 12.1 | 11.9 | 12.6 | 12.7 |
| Norte | 4.4 | 4.8 | 5.0 | 5.6 | 5.5 |
| Subsahariana | 6.6 | 7.3 | 6.9 | 7 | 7.2 |
| <i>América</i> | 358 | 399 | 447 | 485 | 513 |
| Centro | 3.7 | 3.5 | 3.4 | 3.2 | 3.2 |
| Norte | 335 | 375 | 425 | 463 | 489 |
| Sur | 19.9 | 20.4 | 18.3 | 18.9 | 20.6 |
| <i>Asia</i> | 132 | 138 | 144 | 152 | 157 |
| Central | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.8 |
| Este | 101 | 107 | 112 | 116 | 120 |
| Oceanía | 9.9 | 10.3 | 10.6 | 11.1 | 11.5 |
| Sur | 20.5 | 20.6 | 21.2 | 23.9 | 25 |
| <i>Europa</i> | 243 | 249 | 256 | 260 | 256 |
| Central | 12.1 | 12.3 | 12.8 | 12.7 | 11.7 |
| Este | 17.3 | 19.1 | 20.4 | 21.4 | 23.3 |
| Occidental | 214 | 218 | 223 | 226 | 220 |
| <i>Medio Oriente</i> | 55 | 52.6 | 55 | 58.9 | 63 |
| <i>Total</i> | 800 | 851 | 914 | 969 | 1001 |

Fuente: P. Stalenheim, D. Fruchart, W. Omitoogun y C. Perdomo, "Appendix 8. Tables of Military Expenditure", en *SIPRI Yearbook 2006*, Oxford, Oxford University Press, pp. 326-352.

Varios países ya ponen en detalle y a disposición del público información sobre recursos, número de fuerzas armadas y montos originales de autorización máxima a gastar en el sistema de defensa. Incluso, algunos de estos Estados han colocado esos

datos en portales de Internet, haciendo asequible y accesible la información.⁴¹

No obstante, siendo América Latina una región de contrastes, siempre se dan, como dice el viejo refrán: “dos pasos hacia enfrente y uno hacia atrás”. Si bien es importante tener acceso a la información, paralelamente es insuficiente tener conocimiento de los montos involucrados sin contar con detalles sobre el proceso de toma de decisión. Como argumenta David Álvarez Veloso, “un buen presupuesto debe reflejar en qué se está gastando el dinero, quién es responsable de su ejecución y cuáles son los resultados esperados”.⁴² En efecto, difícilmente se tiene información sobre las razones que generan los desembolsos de dinero fiscal en defensa y menos aún sobre los recursos involucrados en ello. El déficit latinoamericano está en el débil marco de transparencia presupuestaria donde los datos están disponibles, pero los elementos para analizar y rendir cuentas acerca de los procesos son inexistentes o, en el mejor de los casos, insuficientes.

México es un caso ilustrativo sobre la relación dispar entre acceso a la información y rendición de cuentas. Si bien existe una ley nacional de transparencia pública y se conocen los montos del gasto militar, se desconoce cómo se asignan prioridades y recursos, adónde se destinan más fondos, quiénes toman esas decisiones y qué gestión se realiza antes de aprobar el presupuesto en el Congreso. Se sabe, por ejemplo, sobre la lucha contra el narcotráfico y los montos de decomisos hechos por día, mes y hasta año, pero el costo de la campaña antinarcóti-

⁴¹ Gustavo Sibilla, “Los presupuestos de defensa en América Latina. Creciente apertura y transparencia”, en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Resdal, 2005.

⁴² David Álvarez Veloso, “Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de defensa: del secreto al escrutinio público”, en *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, Flacso-Chile, núm. 2, abril de 2006, p. 2.

cos sigue siendo un misterio para la mayoría de los mexicanos. Aún más paradójica resulta la información relacionada con la asistencia militar extranjera o la compra de equipo, ya que ésta suele ser divulgada y hecha pública no por las fuentes internas, sino por países donantes, como Estados Unidos u organizaciones privadas en el exterior, que reportan datos sobre exportaciones e importaciones de armamento (por ejemplo, *Jane's Military*, *Military Balance* o el *National Security Archive*). Por lo tanto, el problema no radica en la cantidad de información disponible, sino en su calidad y cualidad.

Igualmente, existen vacíos en materia de racionalización de presupuestos. Es decir, se desconoce el razonamiento y racionalidad seguidos para asignar recursos. En la región existen, de hecho, focos rojos con implicaciones graves para la seguridad regional, sobre todo la andina y sudamericana. Aunque los presupuestos de América Latina han tendido a ser estables y bajos, los porcentajes de gasto militar varían de caso en caso. Especialmente preocupantes son los montos y proporciones asignados al gasto militar en países como Chile, Colombia y, en menor medida, Venezuela.

Chile es una auténtica anomalía, su sistema judicial se consolida, su economía crece, la participación política de la mujer se incrementa, pero su presupuesto militar sigue siendo el talón de Aquiles para la democracia chilena. Con una población de menos del 10% de la de Brasil (18 *versus* 200 millones de habitantes), Chile gasta casi la mitad de lo que su vecino brasileño (3400 millones *versus* 8000 millones de dólares). Con relativa estabilidad económica y política, la democracia chilena tiene más presupuesto en defensa que ninguno otro país hispanoparlante en la región. La llamada Ley del Cobre, herencia de antaño y de tiempos menos democráticos, garantiza a las Fuerzas Armadas el 10% de todas las ganancias producto de la exportación del tanpreciado metal. Así, el presupuesto militar

chileno responde poco a las necesidades estratégicas del país y más a las demandas del mercado. Si, como hasta ahora ha sucedido, China compra más cobre chileno, en esa misma medida se aumentan los fondos y recursos militares. No es de extrañar entonces que los uniformados chilenos, con recursos abundantes y poca rendición de cuentas, gasten los recursos en la compra de aviones F-16 y equipo militar, cuyo uso es más ofensivo que defensivo.

Tabla 5
Gasto militar en millones de dólares (MDD)
constantes a 2005

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Brasil | 9323 | 10670 | 8317 | 7811 | 8687 |
| Chile | 2461 | 2625 | 2521 | 3172 | 3401 |
| Colombia | 2862 | 2757 | 3066 | 3212 | 3309 |
| México | 3186 | 3026 | 2941 | 2817 | 2772 |
| Argentina | 1791 | 1480 | 1528 | 1586 | 1560 |
| Venezuela | 1522 | 1132 | 1062 | 1314 | 1477 |
| Perú | 1027 | 734 | 775 | 778 | 893 |
| El Salvador | 113 | 111 | 106 | 101 | 97.5 |
| Guatemala | 222 | 165 | 179 | 107 | 108 |

Fuente: P. Stalenheim, D. Fruchart, W. Omitoogun y C. Perdomo, "Appendix 8. Tables of Military Expenditure", en *SIPRI Yearbook 2006*, Oxford, Oxford University Press, pp. 326-352.

El problema es local, pero sus implicaciones son regionales. Los presupuestos chilenos provocan lo que en la jerga de las relaciones internacionales se conoce como un dilema de seguridad. En este caso, la modernización y el aumento de seguridad chilena producen incertidumbre y temor entre sus vecinos, los cuales saben poco de las intenciones o la racionalidad chilena, pero

conocen su capacidad militar. En respuesta, países como Argentina, Bolivia y Perú se ven igualmente obligados a responder, adquiriendo más equipo y material militar para incrementar también su seguridad. El dilema radica en que tanto Chile como su vecinos terminan enfrentando una situación de menor seguridad y certidumbre regional. Si esta espiral continúa, el efecto no intencionado de Chile puede provocar una carrera armamentista en el largo plazo y ser la fuente de nuevos conflictos en Sudamérica.

Como en tantos otros ejemplos existentes en Latinoamérica, el caso chileno es uno donde ha dominado la incompetencia civil. Por años, después de la transición a la democracia en 1988, el precio internacional del cobre se mantuvo a la baja, incluso a valores inferiores al crecimiento de la tasa de inflación chilena. Pronto, los militares cayeron en la cuenta de que sus presupuestos no crecían como esperaban y que sus utilidades habrían sido mayores si el tope presupuestal hubiera sido la tasa de inflación en lugar de la tasa de exportación. De esta forma, cabildaron hasta el cansancio en contra de la famosa Ley del Cobre, pero los legisladores jamás cedieron y con ello dejaron pasar una oportunidad valiosa de regularizar una anomalía constitucional. Para principios de 2001, la situación se invirtió; la demanda internacional del cobre y su precio se dispararon y con ello la racionalidad de los militares también se modificó. Cuando los civiles y legisladores modificaron la Constitución en 2005, cambiaron todo, salvo la citada e infame Ley del Cobre. Este ejemplo muestra la debilidad del control parlamentario sobre los presupuestos de defensa en América Latina, donde los militares son capaces de inferir e incluso adelantarse al juego político para evitar cambios y recortes. Es señal, asimismo, de la flaqueza institucional de los civiles, quienes son incapaces de anteponerse al cabildeo y presiones del propio estatuto militar.

Colombia es el otro caso anormal en la región. Es ya conocida la precaria situación estratégica y de seguridad pública colombiana. A pesar de ser una democracia longeva, el país enfrenta una guerra civil igualmente vieja y sin aparente solución inmediata, además del narcotráfico y el crimen organizado. Lo mismo que Chile, su presupuesto militar se incrementa aceleradamente, como producto de la asistencia militar que recibe de Estados Unidos a través del Plan Colombia. Desde su inicio en 1999, este programa ha desembolsado más de cuatro mil MDD, sin una adecuada y eficiente rendición de cuentas. Por tanto, mientras que en América Latina se destina menos del 1.5% del producto interno bruto (PIB) al gasto militar, en Chile y Colombia esa proporción es más del doble, 3.9 y 3.8% respectivamente.

Tabla 6
Gasto militar como porcentaje del PIB, países seleccionados

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|------|------|------|------|------|
| Brasil | 1.7 | 1.9 | 2.1 | 1.6 | 1.5 |
| Chile | 3.7 | 3.7 | 3.8 | 3.4 | 3.9 |
| Colombia | 3.4 | 3.8 | 3.6 | 3.8 | 3.8 |
| México | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 |
| Argentina | 1.3 | 1.4 | 1.2 | 1.2 | 1.1 |
| Venezuela | 1.3 | 1.7 | 1.3 | 1.3 | 1.2 |
| Perú | 1.7 | 1.9 | 1.3 | 1.3 | 1.2 |
| El Salvador | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.7 |
| Guatemala | 0.8 | 0.9 | 0.7 | 0.7 | 0.4 |

Fuente: P. Stalenheim, D. Fruchart, W. Omitoogun y C. Perdomo, "Appendix 8. Tables of Military Expenditure", en *SIPRI Yearbook 2006*, Oxford, Oxford University Press, pp. 326-352.

Como sucede en el Cono Sur con el caso chileno, el Plan Colombia provoca también dilemas de seguridad, tanto externos como internos. Países como Brasil y Venezuela han hecho explícita su preocupación por la asistencia militar estadounidense en la región. Teóricamente, el equipo hasta ahora adquirido por Colombia puede ser ocupado tanto para campañas de contrainsurgencia como para la toma de territorio o espionaje. De hecho, una crisis regional ocurrió en marzo de 2008, con la incursión militar colombiana contra la guerrilla en territorio ecuatoriano. De forma que el contexto en el cual opera el Plan Colombia se presta a errores de cálculo y de percepción, sobre todo por la ausencia de medidas de confianza mutua, con fronteras porosas y sin rendición de cuentas.

El dilema de seguridad colombiano se ve intensificado por la presencia de guerrillas, las cuales ocupan más del treinta por ciento del territorio nacional, están fuertemente armadas con recursos del narcotráfico e incursionan en territorios de países vecinos. Si bien la guerrilla ha sufrido grandes pérdidas de efectivos en armas, lo cierto es que el incremento del presupuesto militar colombiano no ayuda a resolver la crisis ni a resolver la percepción de inseguridad regional.

Ahora bien, cabe destacar que la solución hartamente sugerida por los pacifistas sobre la eliminación del gasto militar a través de la erradicación de las Fuerzas Armadas, simple y llanamente es inoperable y ficticia. Los cortes de presupuesto sin razón son tan dañinos como los aumentos irracionales. Lejos de mejorar la calidad de las relaciones cívico-militares, las propuestas pacifistas son la receta ideal para provocar inestabilidad e insubordinación militar.

Debe recordarse que hace ya algunos años Argentina, el país con más progreso democrático en política de defensa, puso en marcha una serie de medidas dispuestas a reducir el gasto militar. Según datos oficiales, la reducción fue de más del

66.5% en un periodo menor a veinte años. De acuerdo con especialistas como Pion-Berlin, éstos representaron los recortes más cuantiosos a nivel mundial para un país cuyo presupuesto en defensa excedía los 100 MDD. Los efectos fueron devastadores y se tradujeron en una erosión de los salarios y del personal militar; cientos de oficiales fueron obligados al retiro forzoso. La crisis presupuestal también dañó el prestigio de la profesión militar y dificultó el reclutamiento de nuevo personal. Pronto el descontento se transformó en insurrección; de 1987 a 1990 hubo tres rebeliones militares y un intento de golpe de Estado. Si bien la insubordinación militar fue provocada por una suma de motivaciones y razones —incluyendo los juicios en contra de uniformados involucrados en la guerra sucia—, lo cierto es que los recortes en gasto de defensa alimentaron el resentimiento y dañaron la relación entre generales, oficiales y políticos electos. Las autoridades civiles se vieron obligadas a ceder y condonar, lo que provocó el descontento de la sociedad civil. Pasaron años para restablecer las relaciones cordiales entre uniformados y civiles.⁴³ Por tanto, la fórmula de los pacifistas tendente a cortar partidas de defensa sin una adecuada justificación y sin un debate nacional amplio es problemática, sobre todo en países donde las relaciones cívico-militares han sido sensibles e inestables. Nuevamente, el problema no son los presupuestos en sí, sino su racionalidad y la discreción con la cual se les maneja. La solución consiste en transparentar los procesos y la información, no en eliminarlos.

En resumen, la transparencia sobre la información y los procesos en materia de presupuestos militares es importante

⁴³ Al respecto, véanse D. Pion-Berlin, “Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, núm. 3, octubre de 2001, pp. 543-571, y Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, 1996.

para la consolidación y para la estabilidad regional. La claridad sobre el gasto militar coadyuva a mejorar la calidad democrática, incrementa la rendición de cuentas y alimenta la confianza en las instituciones. Asimismo, la transparencia presupuestaria puede mejorar las relaciones entre vecinos, disminuyendo los peligros de espirales y carreras armamentistas.

Conclusiones: el camino por recorrer

La evolución de las relaciones cívico-militares en América Latina está acompañada de claroscuros. Es cierto que los militares han dejado de conspirar en contra de la democracia; no obstante, como sostiene Felipe Agüero, las fuerzas de seguridad imponen aún un reto mayúsculo, ya que pueden mermar la calidad democrática a través de la debilidad y autonomía institucional, la apatía social o la discrecionalidad con la cual se manejan los presupuestos en defensa.⁴⁴ Por desgracia, precisamente porque ya no existe el peligro inminente de un golpe de Estado, la urgencia para proceder con una reforma estatal y social que aborde el tema militar está ausente en la región.

Del diagnóstico aquí presentado se desprenden dos conclusiones y una serie de recomendaciones. Primero, en América Latina existe un precario arreglo institucional para ejercer el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Tanto los ministerios como los respectivos parlamentos carecen de solidez y capacidad para ejercer un control democrático, coordinando fuerzas y formulando políticas eficaces para la protección y seguridad del Estado. Segundo, es imposible establecer un control civil

⁴⁴ Felipe Agüero, "El nuevo 'doble desafío': cómo ajustar el control democrático y la eficacia en el Ejército, la policía y los servicios de inteligencia", documento de trabajo presentado durante la Tercera Asamblea General del Club de Madrid, Madrid, España, 2005.

efectivo sin una sociedad civil sólida y comprometida con la reforma estatal y militar. La apatía social latinoamericana merma la consolidación democrática y abre oportunidades para que la fuerza castrense conserve sus reservas, prerrogativas y autonomía institucional. Ambas conclusiones apoyan la tesis de Pion-Berlin, según la cual hay un claro déficit en materia de conocimiento sobre defensa y asuntos militares que impide un control civil y democrático sólido en América Latina.⁴⁵

No obstante, para este autor, el déficit latinoamericano no parece tener solución, pues el desconocimiento civil en materia militar se debe a cuestiones estructurales y geográficas difíciles de modificar. Por fortuna, no todos los expertos en relaciones cívico-militares comparten la misma opinión fatalista. Autores como Thomas Bruneau han aceptado las premisas de Pion-Berlin, pero consideran factible revertir esa situación fatalista si se modifican los incentivos que permitan a los civiles cumplir con sus responsabilidades.⁴⁶ De tal forma, existen varias alternativas disponibles para incrementar la conciencia, el conocimiento y el interés en los asuntos de defensa entre la sociedad civil.

Primero, se pueden generar estímulos académicos para promover la investigación científica y social sobre paz, conflicto y seguridad en la región latinoamericana. Ya existen algunos esfuerzos regionales para crear y desarrollar una comunidad de académicos latinoamericanos y creadores de políticas públicas capaces de actuar como un contrapeso dentro de la sociedad civil. La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), con sede en Buenos Aires, ha sido creada precisamente con el propósito más ambicioso de desarrollar una red robusta de expertos y analistas en políticas de defensa y seguridad regional.

⁴⁵ D. Pion-Berlin, "Political Management..."

⁴⁶ Véase Thomas C. Bruneau, "Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, núm. 1, 2005, pp. 111-131.

Esta red está generando conocimiento e información que permite analizar comparativamente la evolución de las políticas de defensa. Quizá se requiere promover este esfuerzo institucional localmente, sobre todo en países con menor experiencia y avance democrático. En el caso mexicano, por ejemplo, organizaciones como la Fundación Ford han promovido la creación de redes locales para atender las demandas de seguridad pública y transnacional en México. De este ejercicio local ha surgido el Grupo de Estudios de Seguridad, promovido por El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Redes como éstas pueden promover el desarrollo institucional y contribuir a fortalecer el control civil desde “abajo”, proveyendo importantes oportunidades para estudiar, analizar y desarrollar recursos, mediante el establecimiento de un foro regular para la presentación, discusión, y crítica de las políticas de seguridad. Asimismo, la creación de centros de estudios estratégicos dentro de las universidades y centros académicos bien podría coadyuvar a desarrollar el conocimiento civil sobre asuntos militares.

Existe igualmente una labor titánica que realizar en materia de control parlamentario. Ciertamente, la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con sistemas presidenciales, los cuales otorgan discrecionalidad y autoridad política al Ejecutivo por encima del Poder Legislativo. Sin embargo, es posible desarrollar capacidades legislativas en sistemas presidenciales, como lo demuestran los casos estadounidense e incluso el francés. Los legisladores pueden contar con poca experiencia en materia de defensa, pero sus asesores deben contar con un mínimo de *expertise*. Para tal efecto, sería recomendable promover la creación de cuadros profesionales de asesores legislativos. En algunos países europeos, por ejemplo, existe el servicio público de carrera, el cual asegura que el personal con conocimiento y *expertise* permanezca dentro de las instituciones públicas, inde-

pendientemente de los cambios de gobierno. Asimismo, el establecimiento de *think tanks* civiles, similares a los que existen en Washington y Europa bien podría servir a este propósito. Si se garantiza la independencia de los *think tanks*, estos depósitos de ideas que congregan investigadores de varias disciplinas pueden funcionar como asesores parlamentarios capaces de ofrecer consejos e ideas sobre defensa y así influir en el proceso legislativo.

La promoción de una discusión amplia sobre el papel y las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas también sería recomendable. Los roles militares tienen efectos sobre la doctrina, el pensamiento geopolítico y el comportamiento de los uniformados. La respuesta estatal de involucrar a los militares en misiones donde han fallado otras fuerzas públicas, como policías, es equívoca, por lo que debe modificarse el rumbo de esta política. Ciertamente resulta insuficiente restringir la misión constitucional del Ejército; también se requiere fortalecer a los cuerpos policiacos, profesionalizar a las Fuerzas Armadas, mejorar los sistemas judiciales y de procuración de justicia, así como desvincular los cuerpos de policías de los militares. Impulsar el debate sobre los roles externos, como la participación en misiones de paz de la ONU puede, asimismo, bajo condiciones específicas, promover la integración entre política de defensa y política exterior.

Finalmente, se pueden impulsar propuestas para contar con presupuestos de defensa programáticos, donde se distingan no sólo montos, sino el destino, los objetivos y los responsables. La publicación de libros blancos de defensa puede contribuir en este ejercicio, siempre y cuando se garantice la calidad de la información publicada y se asegure la participación de varios sectores sociales en su elaboración. De igual modo, el establecimiento de metodologías rigurosas, pero conjuntas, para evaluar los gastos militares mejorará el grado de transparencia pública y regional, al homologar criterios, índices y vocabularios.