



Militares y gobernabilidad

Wolf Grabendorff (Editor) (2021). *Militares y Gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*

Friedrich Ebert Stiftung. 484 páginas

En un volumen que aspira a compendiar la situación de Latinoamérica en materia de relaciones civiles-militares y roles de las Fuerzas Armadas, diez y ocho ensayos de dispar nivel: un ensayo introductorio, doce ensayos nacionales y uno subregional (en el caso de Centroamérica), y cuatro ensayos trasversales sobre género y fuerzas armadas, militarización en América Latina, democracia y fuerzas armadas, y el rol de Estados Unidos en la región, procuran desentrañar cau-

sas, consecuencias y perspectivas de futuro respecto de la temática indicada.

Más que análisis teóricos en materia de relaciones civiles-militares, encontramos en el texto la exposición vívida de una realidad, en muchos aspectos, acuciante en dicha materia.

Existe un fondo o tema común a casi todos los capítulos, representado por la creciente expansión de los roles de las Fuerzas Armadas

en la casi totalidad de los Estados de la región, particularmente en materia de seguridad interior -en diversos casos bajo control militar- pero también en múltiples actividades civiles a título de cooperación con el desarrollo, así como el control militar de la actividad de inteligencia civil en la gran mayoría de los casos, y la dificultad o incapacidad para el ejercicio del control civil de las Fuerzas Armadas por falta de voluntad política, personal técnico civil y políticos con formación en el tema, en la mayor parte de los casos.

Entre los ensayos nacionales, destacamos el caso mexicano descrito por Raúl Benítez Manaut, quien refirió la progresiva militarización y paralelo deterioro de la situación de seguridad pública de México, incluyendo el incremento de la violencia a partir del año 2007, con el aumento de la participación militar en la lucha contra el narcotráfico y las violaciones a los derechos humanos, reconocidas por el articulista.

El ensayo es útil para comprender los orígenes y dinámicas de la militarización de la seguridad interior en México -extendida también a otras áreas del Estado- que con la Guardia Nacional ha alcanzado nuevos topes, sin

que disminuyan la violencia ni el delito.

Disentimos, no obstante, con el título “Militarización con apoyo popular”. Cabe dudar del “apoyo popular” a las desapariciones forzadas, ejecuciones judiciales y torturas resultantes del accionar militar en México (Open Society Foundation, 2016, WOLA, 2017, entre otros).

Orlando Pérez realizó, por su parte, un interesante análisis de los países centroamericanos que cuentan con Fuerzas Armadas -El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua- destacando los avances realizados por el primero tras los Acuerdos de Paz y el posterior y creciente involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior; los progresos realizados en materia de relaciones civiles-militares por los gobiernos liberales en Honduras y el grave retroceso representado por el golpe de Estado de 2009; la persistencia de la influencia política y presencia en la seguridad interior de las Fuerzas Armadas guatemaltecas y el reciente deterioro final del laborioso y por tanto tiempo exitoso proceso de inserción del Ejército de Nicaragua como organismo del Estado en su conjunto.

Lilian Bovea proporcionó una completa pintura del caso dominicano, mostrando la hipertrofia de la estructura militar que sirve a múltiples funciones del Estado y en menor grado a la defensa.

Jorge Domínguez nos brindó un completo análisis del caso cubano, incluyendo el apogeo de las Fuerzas Armadas cubanas en la Guerra Fría, con su exitoso rechazo de la invasión de Bahía de Cochinos y sus brillantes victorias militares sobre sus pares sudafricanas y sobre la UNITA en Angola, hasta su difícil situación actual en materia de equipamiento, tras la desaparición del antiguo proveedor soviético, y su inserción dentro del Estado, integrando el gobierno en un rol no dominante, así como su participación en actividades productivas civiles.

Señalamos el muy interesante análisis que del caso colombiano realizó Alejo Vargas, destacando los orígenes históricos y peculiaridades de la actual estructura de defensa colombiana, del alineamiento con Estados Unidos, de la inexistencia de una clara distinción entre seguridad y defensa, del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, y la incidencia del prolongado conflicto interno que afecta al país, resuelto

parcialmente por los Acuerdos de Paz con las FARC, sin que la violencia desapareciera. Las incertidumbres de la reestructuración de las Fuerzas Armadas en el postconflicto son objeto también de examen.

Encontramos útil el análisis del caso chileno por parte de Marcos Robledo, académico y protagonista al frente de la estratégica Subsecretaría de Defensa (2014-2018).

Robledo describió la evolución de las prerrogativas militares y de la gravitación de las Fuerzas Armadas sobre la política de defensa anterior y posterior al golpe de Estado de 1973, los múltiples condicionamientos impuestos por el gobierno militar en los comienzos de la transición chilena y la laboriosa recuperación por parte de los sucesivos gobiernos democráticos de la Concertación de la capacidad de ejercer control civil, que culminó con las reformas constitucionales de 2005 y la sanción de la Ley N° 19.794 en materia de inteligencia, para culminar con la Ley N° 20.424, a través de la cual el Presidente de la Nación y particularmente el Ministerio de Defensa obtuvieron las bases legales para el ejercicio del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Son señalados, también, los reiterados casos de corrupción militar evidenciados con posterioridad, así como la sanción de la Ley N° 21.174, modificatoria del sistema de financiamiento del equipamiento militar.

Es descripto, asimismo, el involucramiento de las Fuerzas Armadas -dispuesto por el poder político- en la represión de los *estallidos sociales* de 2019 y del control del orden público y del cumplimiento de medidas ante el surgimiento de la COVID-19, destacándose la prudencia evidenciada en tales oportunidades por las referidas Fuerzas.

No encontramos, en este detallado análisis mención al Decreto Supremo N° 265/2019, a través del cual se autorizó la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar con relación al narcotráfico y crimen organizado transnacional, ampliado posteriormente por su similar N° 3 con relación al tráfico ilícito de migrantes; ni tampoco a su similar N° 249/2021, por el cual se autorizó el despliegue de las Fuerzas Armadas en la Araucanía para colaborar en la prevención del porte y tenencia ilícita de armas de fuego, y de actividades de delito organizado, narcotráfico y terrorismo (obje-

tado por la Contraloría General), como tampoco a la extensión del estado de emergencia para posibilitar el despliegue militar en la región; ni a la presentación y trámite por el Órgano Ejecutivo de un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, a fin de establecer el rol de estas en materia de protección de la infraestructura crítica cuando fuera indispensable para la seguridad nacional.

Las medidas referidas, combinadas con las ya señaladas, hacen inevitable concluir en un propósito gubernamental de involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, ciertamente novedoso en Chile tras el restablecimiento de la democracia.

Encontramos de interés el artículo de Jorge Battaglino sobre el caso argentino, particularmente a los sustantivos avances realizados por la sociedad en materia de relaciones civiles-militares. También reviste interés la descripción de la tentativa del gobierno conservador encabezado por Mauricio Macri a través del dictado del Decreto N° 683/2018 modificatorio del Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, pretendiendo por esa vía alterar

lo establecido en la propia ley reglamentaria y en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, contra toda noción de jerarquía normativa.

Cabe comparar con los similares decretos dictados por el presidente doctor Sebastián Piñera en Chile y con hechos relativos a Uruguay que habremos de referir, para advertir que gobiernos conservadores en Latinoamérica coinciden en cuanto a intentar militarizar la seguridad interior en países que no tenían tal tendencia.

Consideramos, respecto del artículo de Battaglini, que omite considerar el sólido acuerdo de los partidos políticos mayoritarios entre los ochenta y los noventa -entonces, Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical- que permitieron la sanción de las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional, N° 24.059 de Seguridad Interior, N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y N° 25.520 de Inteligencia Nacional, que constituyeron y constituyen todavía la base normativa sobre la que se ha construido en Argentina el control civil de las Fuerzas Armadas.

En el capítulo de Claudio Alonso sobre Uruguay se detallan las dificultades de la transición

pactada en Uruguay, así como la construcción por parte de sucesivos gobiernos del Frente Amplio de avances en materia de control civil, que culminaron con la sanción de la Ley N° 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional, sustantivo aunque incompleto avance en la materia, y la Ley N° 19.696 sobre inteligencia, que creó por primera vez en Uruguay un organismo de inteligencia civil -bien que con muy limitadas facultades, acotamos por nuestra parte- y estableció controles legislativos y judiciales a la actividad de inteligencia. También la Ley N° 19.775, nueva Ley Orgánica Militar, que introdujo cambios moderados pero positivos para el control civil en la normativa preexistente.

El trabajo de Alonso detalla los retrocesos experimentados tras la asunción del gobierno de centro encabezado por Luis Lacalle Pou, en materia de control militar de organismos del Ministerio de Defensa y de las reformas a la Ley N° 19.775, en sentido opuesto al que presidiera su sanción, que permite corroborar la ya señalada tendencia que asocia a la asunción de gobiernos conservadores con retrocesos en materia de relaciones civiles-militares.

El artículo de Arturo Jorge Ramalho sobre Brasil intenta de-

mostrar que en dicho país, la relación entre civiles y militares se enmarca en un conjunto de ambigüedades que favorecen acuerdos tácitos.

Respecto del actual Gobierno brasileño encabezado por Jair Messias Bolsonaro, Ramalho, afirmó que constituye un gobierno formado por miembros de las Fuerzas Armadas sin ser un gobierno militar, con militares ocupando posiciones típicamente civiles, lo que a su juicio puede deteriorar la imagen positiva de los militares, al asociarlos con desaciertos y corrupción.

Señaló la persistencia de ambigüedades y de complejidades en la relación civiles-militares, además de una creciente polarización política, todo lo cual puede afectar la gobernabilidad.

En realidad, poco aporta el artículo para explicar la paciente tarea militar de construcción de poder, que partiendo de una transición condicionada con una misión constitucional militar amplia, que incluía influencia en la seguridad interior a través de la consideración de las policías militares estatales como fuerzas auxiliares y reserva del Ejército, con disciplina y armamento supervisados por aquel, los llevó a controlar a través de

un órgano militar la actividad de inteligencia tanto militar como civil y el asesoramiento directo del Presidente en materia de defensa, a asignar al Estado Mayor Conjunto la formulación de la política de defensa en el Ministerio de Defensa, a designar militares al frente de dicho ministerio, y a contar con buen número de ministros y más de seis mil cargos importantes en la administración pública federal a cargo de uniformados.

Mariel Lucero aporta un interesante examen de la evolución de las políticas de género en materia de Defensa, incluyendo el impacto de la COVID-19.

Por su parte, Rut Diamint destaca una muy compartible preocupación acerca de la creciente militarización de Latinoamérica y a los consiguientes riesgos para la democracia, especialmente a la militarización de la seguridad pública.

Augusto Varas realizó un análisis con fundamentación teórica procurando establecer modelos conceptuales de Estados de la región en materia de legitimidad del Estado, roles asignados a las instituciones castrenses y políticas gubernamentales de defensa y de las Fuerzas Armadas.

Incluyó llamativos errores respecto de Argentina -la inexistente “Ley de Defensa de 1983”, la Ley de Defensa de 1988 promulgada en 2006” -confundiendo, evidentemente, reglamentación con promulgación, lo que lo lleva a desconocer la notable influencia desarrollada por dicha ley en sus primeros dieciocho años de vigencia, hasta su tardía reglamentación-. Creemos, además, que considerar a la Ley de Seguridad Interior como fuente de reintroducción de las Fuerzas Armadas en la materia, es simplemente desconocer la cuestión. Tampoco existió la “Ley de Seguridad Interior de Macri”. En el propio Chile, sostener que “El proyecto [del Presidente Piñera] que crea un Sistema de Inteligencia del Estado incluye a las FFAA. como parte del mismo”, implica desconocer que la vigente Ley N° 19.974 también las incluía (como era obvio). Ninguna mención se hace de la trascendente Ley N.º 20.424. En suma, llamativa falta de precisión en aspectos importantes que, a nuestro criterio, lleva a conclusiones erróneas en el caso argentino, pudiéndose compartir los restantes.

La tesis del artículo de Adam Isaacson relativa a demostrar la disminución del impacto de las políticas, las palabras y las ac-

ciones del Gobierno de Estados Unidos durante la década de 2010, colisiona con la realidad del notable activismo realizado en dicha década por de ese país en la región, particularmente en el segundo mandato de Barack Obama y especialmente en el mandato de Donald J. Trump. Disminuyó la ayuda, pero no, por cierto, la acción política en la región.

Con respecto a la promoción del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna en los países de la región, probablemente la política más antigua del Departamento de Defensa respecto de Latinoamérica, inspirada por Robert McNamara (McNamara, 1968). Los interesantes y detallados aportes de Isaacson -en los cuales la organización que integra habrá seguramente influido positivamente- tropiezan con una realidad perceptible simplemente abriendo la página web del Southern Command: ...U.S. *Southern Command will increase cooperation and information sharing with allies and partners to understand and counter threats from transnational criminal organizations, violent extremist organizations, and malign regional and external state actors* (Southern Command, 2021).

En suma, estamos ante una obra de interés para todas aquellas personas vinculadas a las cuestiones de seguridad y defensa en Latinoamérica, que justifica plenamente su adquisición.

José Manuel Ugarte

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

McNamara, R. (1968). *A essência da segurança*, Ibrasa, 1968, pp. 44-45.

Open Society Foundation (2016). *Undeniable Atrocities*. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf>

Southcommand (U.S. Armed Forces) (2021). <https://www.southcom.mil/Lines-of-Effort/>

Washington Office on Latin America, Ximena Suárez-Enriquez, *Overlooking Justice. Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity*, November 2017, pág. 8.