
GUILLERMO HOLZMANN PÉREZ
Ingeniero. Magister en Ciencia
Política. Director del Programa de
Investigación “Estado, Defensa
Nacional y Fuerzas Armadas”,
dependiente de esta Unidad
Académica. Profesor de este Instituto.

La función de asesoría de las Fuerzas Armadas en las Democracias Latinoamericanas: un aporte a la relación político-militar

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tendrá como referente contextual la realidad política de América del Sur de los últimos diez años. En este escenario pensamos al proponer una forma de abordar el tema político-militar al interior de los procesos de transición o consolidación democrática.

Asumimos, como supuesto, la existencia de una diferenciación notable entre las instituciones militares de los llamados países desarrollados, subdesarrollados y aquellos que se encuentran en América del Sur (Ver: *Perelli*, 1990; *Perlmutter*, 1982).

En teoría, las Fuerzas Armadas de América del Sur son instituciones corporativas y profesionales, insertas en la estructura del Estado y subordinadas al Poder Político expresado a través de un régimen democrático. En este sentido planteamos la situación actual de los militares, haciendo referencia, a modo de antecedente, a la etapa o época en que prevalecieron como actores dominantes del escenario político, como producto de intervenciones militares o Golpes de Estado.

Se considera, además, una aproximación teórica en orden a establecer que la cuestión fundamental no se inserta en el concepto de relación civil-militar, sino más bien en la definición de un **conflicto** político-militar. Esta precisión es de suyo importante en la medida que significa identificar con mayor exactitud el ámbito en que surgen las variables que permiten el desarrollo político y gobernabilidad democrática en estos países.

A partir de estas consideraciones se analiza el rol de los militares en los procesos de toma de decisión al interior de los sistemas democráticos. Para ello, se plantea una aproximación conceptual y teórica basada en la experiencia de los países con democracias totalmente consolidadas, en donde se cruza con la opinión de los actores políticos.

Resulta interesante destacar que los partidos políticos —actores fundamentales en las democracias latinoamericanas—, suelen ver con desconfianza a los militares, asumiendo que su función militar implica un rol político nulo o intrascendente. Sin embargo, justamente cuando se asume tal premisa es que los militares suelen tener participaciones políticas-contingentes con mayor frecuencia, afectando tanto el Estado de Derecho democrático como la gobernabilidad de dicho sistema.

De esta manera, los partidos políticos establecen que su objetivo es “controlar” las fuerzas armadas, pero poco se señala el por qué de ese objetivo, salvo aquellas razones de tipo ideológico. Evidentemente, se confunde el control con la subordinación.

En este caso, la relación política que impone la democracia requiere considerar la existencia de un actor político, las fuerzas armadas, que expresan sus opiniones de forma diversa y que, en este contexto, son consideradas como un intervencionismo político. Mas, cabe preguntarse por las razones que motivan esa conducta. Los casos de Venezuela y Colombia y más directamente Perú, son ejemplos interesantes de considerar.

Desde una perspectiva del entorno que rodea este cuadro de situación no se pueden desconocer elementos como la influencia de Estados Unidos, la diversidad de opiniones (normalmente no estructuradas ni debatidas) de militares y políticos sudamericanos sobre temas como medidas de confianza mutua, mecanismos de resolución de conflictos, procesos de integración política y económica y equilibrios estratégicos entre otros, en los cuales los canales institucionales para el intercambio de ideas en los niveles de decisión políticos-estratégicos son mínimos o inexistentes. Como sea, el ambiente sudamericano está presionado por una creciente interdependencia, de la cual surge la necesidad de disminuir al mínimo la probabilidad de conflictos regionales por una parte y, por otra, aumentar la eficiencia y oportunidad en el proceso de toma de decisiones en el nivel gubernamental.

Tal vez deberíamos decir claramente que los problemas de las democracias, desde la perspectiva que nos ocupa y en el actual estadio en que se encuentran, no están relacionados directamente con la ocurrencia de conflictos vecinales, sino más bien con la incapacidad para superar el conflicto político-militar de cada país¹. Al respecto, vale recordar la frase de Balmes, que data desde hace siglo y medio, citada en el libro de Perlmutter, "No creemos que el poder civil sea flaco porque el militar es fuerte, sino que, por el contrario, el poder militar es fuerte porque el civil es flaco" (*Perlmutter*, p.xiii: 1990).

APROXIMACIÓN A LAS RELACIONES POLÍTICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA

El desarrollo político de las sociedades latinoamericanas ha

pasado por diversos estadios, los cuales desde un punto de vista teórico se pueden entender a través de variados modelos. Allí se encuentran los de Jaguaribe, Huntington, Almond y Verba y otros. Cuando hablamos del rol político de los militares, encontramos a Janowitz, Finer, Pye, John Johnson, O'Donnell, Moskos, Huntington y una variedad de autores estadounidenses e iberoamericanos, junto a investigadores asociados a ONG's y universidades.

Con ello queremos decir que nuestro pasado reciente y mediato ha sido motivo de múltiples análisis y estudios, tanto desde una perspectiva filosófica, jurídica, sociológica, histórica, económica y politológica. Cada una de estas visiones, o sus combinaciones, intentó comprender la realidad de ese momento aportando aproximaciones teóricas, algunas de las cuales con un claro sentido ideológico. Sin embargo, todos estos valiosos antecedentes aparecen como insuficientes al tratar de articularlos en una dimensión distinta a una realidad que al día de hoy pareciera de lejano pasado, pero que surge como sombra intermitente en el futuro de nuestras naciones.

Si bien no se trata de una nueva interpretación del Mito de la Caverna de Platón, no cabe duda que las imágenes del pasado limitan, muchas veces, los horizontes de percepción del futuro y de la comprensión de los fenómenos que lo definen.

Volviendo a nuestro tema. La vorágine de cambios que han debido enfrentar nuestros países —tal vez algunos más profundos y otros solamente cosméticos— han llevado a buscar instancias intelectuales y teóricas distintas para entender el tipo de proceso en que nos encontramos insertos.

Algunos autores agotan su esfuerzo en la explicación del fin de la guerra fría, o en la preeminencia de lo económico sobre lo político, o en la equiparidad de la libertad y la igualdad, o, también, en un nuevo enfrentamiento entre conservantismo y liberalismo, o en la expresión dicotómica entre tradición y modernidad. Demás está decir que cada una de estas propuestas conlleva

va un esquema de valores y principios que se interrelacionan en varios niveles.

Para la ciencias sociales, este fenómeno —incluso más allá de su explicación— la ha sorprendido en medio de un debate intrincado y altamente ideológico. No obstante, merece tenerse en consideración que gran parte de este proceso de cambio es el resultado del desarrollo de las ciencias aplicadas o duras. Son ellas, específicamente, las que han traspasado su influencia desde su ámbito específico de acción hacia el entorno social, modificando de paso conductas, funciones y estructuras. Hay autores que plantean una dependencia estructural entre ambas, pero relativizan su posición rescatando al individuo y su medio². El instrumento más recurrente para hacer de todo ello una realidad es la aplicación de conocimiento expresado en tecnología y, dentro de ella, todo lo concerniente a las comunicaciones.

Sin duda que ello ha tenido un impacto fundamental en el diseño de los procesos de toma de decisiones de los diferentes gobiernos, tanto por el aumento considerable de información como por la necesidad de contar con procedimientos y mecanismos adecuados para seleccionar las mejores alternativas u opciones disponibles, lo cual supone evaluar las variables provenientes del medio ambiente externo y la generación de una capacidad de prevención respecto a agentes que tienen intereses encontrados con el Estado que decide.

Con todo, ello significa que los gobiernos requieren manejar, administrar y gestionar tecnología de punta (en términos de comunicaciones, telecomunicaciones, tecnología y metodología asociada a ellos), que les permita optimizar el uso de los recursos disponibles para asegurar un determinado nivel de beneficios, cualquiera que sea su expresión.

En este sentido, se debe tener presente que la decisión es un proceso de acciones acumulativas de varios individuos, y que en el gobierno ésta es necesariamente jerárquica, toda vez que corresponde a uno sólo asumir la “responsabilidad política” de ella,

ya sea que se trate de un Jefe de Estado o Presidente de la República.

A la vez, los procesos de toma de decisiones gubernamentales poseen una base colectiva, donde participan diversos actores en un esquema de influencias diversas. En otras palabras, este proceso constituye una acción política que conlleva la aceptación de una distribución de poder, donde el Congreso tiene un rol gravitante.

En tal perspectiva, de la actual situación de evolución de las sociedades políticas de América Latina y la utilización de tecnología asociada a las transformaciones culturales y sociales que de todo ello se derivan, resulta indispensable preguntarse no sólo sobre quién debe participar en la toma de decisiones. Más bien, corresponde —y para los efectos de nuestro planteamiento— cuestionarse ¿por qué las Fuerzas Armadas no pueden participar en él?

Por otra parte, aspecto de mayor debate en las actuales democracias es el referido a la subordinación de las Fuerzas Armadas al Poder Civil expresado, esto último, en el Gobierno de turno y encarnado en el Presidente de la República de cada país.

Esta situación tiene diversos matices que es necesario considerar. Primero, aceptemos el hecho evidente que ningún gobierno puede pretender sostenerse sin el apoyo y/o respaldo, explícito o implícito, de los militares. Lo contrario significa asumir una posición de gobernabilidad muy débil que se ve afectada por la amenaza constante de presiones o emergencia de conflictos político-militares.

La experiencia sudamericana exige tener presente que todos los países han pasado por la experiencia de gobiernos militares del tipo autoritario-burocrático, con distinta duración o frecuencia; y que cada gobierno militar, en general, ha tratado de plasmar —si es que no lo ha hecho realmente— un proyecto político propio orientado al desarrollo de sus respectivas sociedades.

Independiente del juicio que tal situación nos merezca, por las especiales condiciones de cada sociedad, se advierte con claridad que las fuerzas armadas se constituyeron en actores políticos en virtud no sólo de su tradición histórica y fuerza, sino, y más bien, como producto de su experiencia gubernamental y los valores que sienten encarnar.

Señalemos, al pasar, que la historia política de América del Sur está plagada de militares héroes, a quienes se deben la Independencia y la consolidación del Estado Constitucional. “Esta dirección militar constituía un crecimiento en simbiosis, en la cual los políticos se apoyaban en los militares y éstos aparecían como políticos en ejercicio” (*Carr*, p.129: 1959).

El rol jugado por los militares a partir de la segunda mitad del siglo XIX estuvo orientado a establecer el orden y favorecer la formación de un gobierno constitucional. En esta etapa los militares se profesionalizan como resultado del quehacer de los liberales y la sociedad, para quienes la aspiración o la motivación subyacente era la mantención del orden. “Por consiguiente, desde el principio, las instituciones militares de Iberoamérica, a diferencia del modelo europeo, fueron conscientes de que habían sido *estructuradas* para lograr y mantener el orden político” (*Perlmutter*, p.238: 1990).

Otro elemento importante de consignar se refiere a la fuerte tendencia de los militares a definir como su objetivo la defensa de la Constitución Política, aspecto que ellos consideran fundamental en su cuerpo de valores.

No obstante, aceptan la posibilidad cierta de pasar por alto dicha norma si perciben amenazado el orden interno y la estabilidad política del país. De allí que sea posible afirmar que los militares no cuestionan esta subordinación³, sino que, más bien, la delimitan a la existencia concreta de un orden político fundamental y que se expresa en la Constitución Política y cuyo objetivo es el desarrollo integral de la sociedad. Así, en una aproximación simple, podríamos decir que la suma de ambos aspectos

configura la noción de orden institucional, la cual ha pasado a ser una idea argumental central en el discurso político de las fuerzas armadas (Ver *Balart, F.*, 1992).

En consecuencia, la cuestión de la subordinación no constituye un elemento central en el rol o función de las fuerzas armadas del continente, por cuanto ellas son instituciones profesionales y corporativas, integrantes del Estado y respetuosas de la institucionalidad democrática⁴, con tendencias grupales en su interior al pretorianismo. A su vez, la consideración de actores políticos que se les asigna a las fuerzas armadas viene dada por los representantes de partidos políticos que reducen la cuestión solamente al conflicto político, y para quienes la solución se orienta por la vía de establecer una subordinación extrema de los militares al poder civil, en circunstancias que ello no es cuestionado en el estamento castrense.

DIMENSIONES DE LA INTERVENCIÓN POLÍTICA DE LOS MILITARES

Ahora bien, la historia política del cono sur nos muestra una tendencia al intervencionismo militar en política por parte de instituciones castrenses corporativas y profesionales. Al efecto, este fenómeno resulta ser uno de los principales argumentos que subyace en la cuestión de la subordinación.

Nosotros planteamos que la intervención militar no posee una correlación directa con la subordinación, pues son dos aspectos que tienen diferente origen y desarrollo y que sólo se confunden en la esfera de la competencia del poder, como veremos luego.

En esta parte, resulta útil aprovechar el aporte realizado por Amos Perlmutter en su libro "Lo militar y lo político en el mundo moderno" (1982), donde desarrolla una clasificación de los ejércitos en cuatro tipos fundamentales.

El primero es el de los ejércitos profesionales, instrumentos

del Estado, sea cual sea la tendencia política a la cual adhiera, para la utilización de la fuerza militar cuando los gobernantes lo consideren necesario, de modo que estén disponibles a servir eficazmente a su “cliente”, como un especializado brazo de la “empresa” estatal.

El segundo corresponde a los ejércitos corporativos, donde la organización militar se crea conciencia de clase y adquiere la idea de corporación, de cuerpo, de comunidad con características específicas, que le proporcionan una dependencia del Estado a condición que su corporativismo sea respetado.

El tercero es el de los ejércitos pretorianos, lo que los define como aquellos en que la clase militar, dentro de unas determinadas sociedades, ejerce un poder político “en virtud de un empleo real de la fuerza o de la amenaza de emplearla”.

El cuarto tipo se refiere a los ejércitos revolucionarios, y que corresponden al de unas organizaciones profesionales movidas en su interior por conceptos tales como compromiso, dedicación y finalidad, pero cuya organización y estructura responden a las de los ejércitos profesionales.

Si bien lo anterior es un simple esquema, cuestión que Perlmutter desarrolla in extenso en su libro con todos los subtipos posibles de crear o reconocer, es útil para comprender en mejor forma el fenómeno que nos ocupa. Así, en América del Sur, los ejércitos⁵ tienen las características señaladas para los profesionales y corporativos, desarrollando en distintas formas —según el país— las características correspondientes a los pretorianos y los revolucionarios.

Si aceptamos lo anterior, deberemos concordar que los militares sudamericanos no cuestionan la dependencia del poder civil en tanto se mantengan como organizaciones profesionales y corporativas. El problema surge cuando intervienen en política utilizando la fuerza.

En este sentido, la experiencia reciente nos muestra un acatamiento mayor a la autoridad presidencial, en su calidad de jefe de estado, más que al sistema democrático. Los sucesos de Perú, Venezuela y Colombia son indicativos de ello.

Avanzando un paso más, no resulta arriesgado afirmar que los militares han dejado atrás la era de golpes de estado, para pasar a una etapa de claro y decidido apoyo a la institución presidencial en tanto signifique la mantención del orden constitucional y social. Siendo su apoyo, en segundo término, al régimen democrático⁶.

Es interesante anotar el hecho de que los gobiernos militares de las décadas del 60, 70 y 80 no fueron capaces de concretar una fuerza política civil que mantuviera el ideario u objetivos considerados por ellos como orientadores de su gestión gubernamental. Es decir, los gobiernos militares han resultado ser un paréntesis político en la historia de las sociedades, cuyo legado ha sido entregado y recibido —voluntaria u obligadamente— por los actores tradicionales del régimen democrático.

A partir de lo reseñado, cabe afirmar que la subordinación militar se circunscribe alrededor de la solución del conflicto político-militar, donde la cuestión central pasa a ser la capacidad de intervención de las fuerzas armadas en el sistema político, ya sea por la vía de acciones de fuerza o por la amenaza de su uso, como también utilizando categorías de actor político partidista o simplemente como poderoso grupo de presión.

Por tanto, afirmar que la influencia o acción política de los militares descansa principalmente en las características profesionales o corporativas de sus instituciones resulta ser una percepción errónea, por cuanto ello es una cuestión secundaria y, además, no es la causa ni se encuentra en la naturaleza del intervencionismo.

A nuestro entender, entonces, la suposición de que la subordinación o el control se obtiene modificando las características y

elementos que distinguen el ser profesional o corporativo de las instituciones castrenses es, en su esencia, equivocado, y responde a la percepción de los partidos políticos de tener al frente un actor similar a ellos, junto al desconocimiento del ethos militar.

En consecuencia, la idea de “control civil de los militares”, y que la hacen equivalente a la noción de subordinación, se orienta en forma equívoca, toda vez que el objetivo no declarado es crear los medios y herramientas necesarios para evitar y/o disminuir al mínimo la probabilidad de que los militares lleguen al poder, ya sea para influir o intervenir.

Este punto es notable si se tiene presente que los militares han generado una capacidad intelectual, postgobiernos militares, para analizar y evaluar el desempeño gubernamental. En efecto, el número de oficiales con estudios de postgrado en disciplinas como educación, ciencia política, economía, planificación, ingeniería, etc., va en constante aumento en todas las ramas de la defensa de Iberoamérica. Al respecto, considérese que los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de países como Inglaterra, Francia o Estados Unidos poseen normalmente un grado académico.

En otras palabras, el estamento castrense tiene el recurso humano suficiente para desarrollar una gestión pública y política con objetivos claros y basados en la realidad, el cual proviene de la experiencia y el conocimiento. A su vez, los civiles y, en particular, los políticos conocen muy poco de las Fuerzas Armadas y no están en condiciones de poder analizar o evaluar el desempeño de ellas.

De hecho, su única alternativa de evaluación lo constituye la variable presupuestaria y administrativa, lo cual no disminuye la capacidad de acción política de los militares sino, más bien, aumenta la probabilidad de intervencionismo, como quedó demostrado el 28 de mayo de 1993 en Chile, donde la expresión política de los militares exigió la presencia del Jefe de Estado para superar la situación⁷.

Es significativo, además, identificar la actitud que asumen los militares luego de la caída de la Unión Soviética y el fin de la guerra ideológica. Tal vez no sea apresurado sostener que los militares en América del Sur se encuentran redefiniendo su rol futuro, mientras que los políticos ubican su accionar en el pasado o presente inmediato. Dicho de otra forma, los militares están en la locomotora definiendo el futuro, mientras que los políticos están en el último carro contemplando el pasado⁸.

Siendo así, es comprensible que se perciba al sector castrense como un elemento de poder importante en capacidad de competir con los partidos y grupos de presión políticos. En esta visión reducida de la competencia del poder es obvio que los militares tienen una mejor ventaja comparativa⁹.

Respecto al intervencionismo militar, que para los diversos sectores políticos constituye una amenaza a la estabilidad democrática, es necesario considerar sus causas. Al efecto, el origen de las intervenciones militares —y en esto seguimos a Huntington— se relaciona con las condiciones de inestabilidad política y decadencia de las sociedades.

Por su parte, Perlmutter confirma en su estudio empírico el “hecho histórico y político de que, cuando el gobierno civil no es eficaz...resulta imposible mantener bajo control a la institución militar. El colapso del poder ejecutivo es condición previa para el pretorianismo”. Luego, al señalar las condiciones en las cuales ello se produciría indica: “que las instituciones civiles carezcan de legitimidad”; “que el gobierno civil fracase en la búsqueda de objetivos tales como unificación, orden, modernización...”; la existencia de corrupción o “debilidad y desorganización estructural”; “...no existencia de símbolos significativos de carácter general que aglutinen a la sociedad...síndrome típico de un estado en el que se hayan descompuesto los modelos tradicionales de cohesión social, sin haber sido todavía sustituidos por otros nuevos”; que “a los dirigentes civiles les falte experiencia política y símbolos de autoridad”... (*Perlmutter*, p. 123 y ss.:1982).

En los últimos cinco años, las intervenciones militares en asuntos políticos asociados a la contingencia han estado marcadas por temas presupuestarios y, en particular, por aquellos relacionados con los derechos humanos. En este ambiente, donde las posiciones extremas se expresan bajo los slogans "verdad y justicia" y "perdón y olvido", los militares se han visto expuestos a un juicio crítico tanto en su actuación durante la "guerra sucia o antisubversiva" como también en su desempeño gubernamental.

Frente a estos hechos, los partidos políticos han debido tomar posición, cuya consecuencia ha sido la reemergencia de una tendencia aislacionista de los militares. Sin embargo, ha sido factor común el hecho de que estos actores perciban a las fuerzas armadas como adversario político.

En similar esquema, la participación de las fuerzas armadas en el proceso de toma de decisión estatal no sólo no se ha formalizado ni estructurado, sino que simplemente no ha sido considerada en los procesos democráticos post autoritarios. De esta forma, la relación político-militar queda marcada por aspectos subjetivos tales como la desconfianza y la indiferencia política.

Así planteado, resulta evidente que el control civil de los militares no disminuye la probabilidad de intervención política de éstos; más bien queda en un delicado ambiente de incertidumbre, y donde la subordinación no es elemento central de la cuestión¹⁰.

Siendo así, cabe preguntarse si la intervención castrense en política resulta de su propio accionar o ambición de poder o, simplemente, es la respuesta lógica de un actor político, que no reconoce el rol asignado y con el cual se siente incómodo, a las condiciones del medio ambiente. A su vez, el aspecto relevante no se encontraría en la subordinación ni el control, elementos ambos de distinta naturaleza, sino que en el rol que les compete al interior del Estado Democrático.

Ello no significa plantear o defender la existencia de una autonomía absoluta del estamento castrense; más bien nuestra

percepción es que se deben perfeccionar los elementos que **regulan** su acción política en la sociedad. La regulación supone la integración militar a la estructura del Estado democrático, dentro del cual es posible definir en forma consistente la subordinación, obteniendo en forma coherente un adecuado control. El control de las fuerzas armadas no se obtiene mediante mecanismos que simulan un control remoto, pues ello supone establecer una visión reduccionista donde se discrimina a instituciones estatales en su derecho a participar en el desarrollo de la nación en forma coordinada con otros estamentos.

Dicho de otra manera, el fortalecimiento de una relación política con los militares, por parte del Gobierno, es un imperativo de fortaleza institucional que debe ser reforzado con miras al futuro y no al pasado. En este aspecto, la institucionalidad democrática debe ser capaz de soportar y superar la desconfianza existente¹¹.

Por tanto, la aproximación a las fuerzas armadas a partir de la subordinación y el control es una alternativa de análisis contingente que no ayuda a resolver el fondo de la cuestión respecto a cómo establecer el rol de los militares en democracia.

EL ROL Y FUNCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las fuerzas armadas son un actor político, de características no partidistas, en virtud de su historia, intervención y condiciones estamentales dentro del Estado. Como institución política, su accionar se define como no deliberante y obediente al poder civil representado en el gobierno y, además, respetuoso de la Constitución y las leyes de la República.

Respecto al tema de la subordinación militar, se requiere reconocer la existencia de valores comunes para que esa subordinación sea efectiva y concreta. A su vez, no cabe duda que estos valores importan a toda la sociedad, y no pueden responder a los intereses particulares de ninguna organización o institución.

Entonces, la cuestión se centra en el conjunto de valores y principios en torno a los cuales existe consenso en la sociedad como un todo. Si las fuerzas armadas disienten o hay desacuerdo en su jerarquización, es válido plantearse la existencia de canales que permitan presentar su opinión a sabiendas que la decisión sobre el particular no corresponde a ese estamento, pero que una vez aceptada debe ser acatada por todos. Es de la esencia de estos valores y principios su evolución, pero no está en su naturaleza la idea de un relativismo cuyas consecuencias constituyen incertidumbre y, por tanto, no son materia de decisión alguna.

Por doctrina, las fuerzas armadas no cuestionan su subordinación ni su rol de defensa exterior que les compete, aun cuando se les requiere como agentes para la mantención del orden interno en diversas circunstancias, como ser catástrofes, terrorismo, elecciones, etc.

Asimismo, consideran que la capacidad técnica del Congreso o los Ministerios de Defensa es insuficiente para llevar a cabo un control político de su gestión, afectando su autonomía relativa que le es tradicional y que subyace en la historia de cada país. Se saben el instrumento de fuerza con que cuenta el Estado para respaldar la dominación que todo gobierno necesita. Pero también tienen claro que ello no implica un compromiso político-partidista, sino que un compromiso con el fundamento de "lo" político que tiene cada Estado, el cual se expresa en el bien común y en el orden institucional.

Si los militares pueden evaluar la gestión gubernamental y los políticos carecen de la capacidad recíproca, es fácil advertir la incomunicación o dificultad de diálogo entre las elites políticas y militares. Tanto porque el desconocimiento mutuo es alto, o por la existencia de diversas interferencias ideológicas de carácter contingente, las cuales terminan estableciendo un desagradable clima de desconfianza mutua que muchas veces se ventila en la prensa por la inexistencia de adecuados conductos de comunicación (Ver Rial, J., p.45: 1990).

Así, la desconfianza entre gobierno, políticos y militares junto al especial desconocimiento de los civiles respecto a las capacidades militares, nos lleva a plantear un asunto de fondo: ¿quién define el rol de las fuerzas armadas?

Es evidente que tal responsabilidad constituye una tarea de Estado que debe ser asumida por cada gobierno a través del Ministerio de Defensa. Sin embargo, intentar una respuesta precisa es complejo por las diversas variables presentes en la actualidad.

No obstante, en general podemos señalar que:

1. los países sudamericanos no poseen una política de defensa y, consecuentemente, tampoco una política militar;
2. que los sectores políticos tienen claridad respecto a lo que NO deben hacer las fuerzas armadas, pero no respecto a sus misiones y funciones dentro del Estado;
3. existe una percepción de parte de la opinión pública favorable a los cuerpos armados, no así respecto a su rol político;
4. que los gobiernos se esmeran en plantear y/o demostrar una relación de obediencia absoluta de los militares al gobierno;
5. que priman más los aspectos políticos que los técnicos, etc.

Podríamos seguir enumerando otros elementos los que, sin embargo, no son suficientes para responder la pregunta. Debemos, en todo caso, constatar que los civiles, y en especial los políticos, por décadas han obviado el tema militar, cooperando eficazmente a la autonomía relativa de la cual gozan en la actualidad.

A saber, las fuerzas armadas son instituciones de una alta complejidad administrativa y de gestión, tanto por el tamaño que poseen, como por los recursos que utilizan, los requerimientos tecnológicos y la necesidad de especialización de sus hombres.

Por otra parte, son pocos los países iberoamericanos que se han preocupado de integrar a las instituciones castrenses en el proceso de toma de decisión del gobierno, en su nivel político-estratégico.

Como resultado de lo anterior, históricamente los militares, en virtud de sus características, se han enfrentado a la inexistencia de definición de sus misiones específicas por parte de los gobiernos. Más aún, casi la única exigencia que se les hace es que no participen en la política contingente, ni siquiera mencionando otros niveles de participación. Ello ha llevado, inexorablemente, a que las fuerzas armadas se autodefinan sus misiones, con la complicidad de los gobiernos y partidos para que efectúen acciones de índole político-contingente.

De esta manera, el estamento militar ha estructurado y potenciado sus capacidades propias, al punto de sentirse obligado a realizar tal ejercicio en forma permanente.

Así, mientras los sectores políticos tratan de evitar el intervencionismo militar, las instituciones castrenses se autodefinen la mejor forma de utilizar sus cuantiosos recursos. Resulta paradójal que esta autodefinición considere aspectos de apoyo al sistema político o donde ellos no tienen interés en desarrollar actividades. Ello es notorio, por ejemplo, en el área de obras públicas sustentado por concepciones y teorías geopolíticas respecto al desarrollo del país y la preservación de su soberanía¹².

En este sentido, desarrollan investigación para establecer teorías destinadas a respaldar sus planificaciones y requerimientos de recursos.

Como sea, de una u otra forma, los militares se autorregulan de manera concreta, cuidando de no romper su relación con el fin que les reconoce el Estado respecto a la defensa territorial de enemigos externos y su aporte al desarrollo y seguridad del país. No obstante ello, y dada su escasa participación en el nivel político-estratégico, realizan recopilación de información para

evaluar la situación del país respecto a potenciales amenazas a la soberanía que surjan en su interior.

En general, las fuerzas armadas conciben sus misiones en torno a la creación de las condiciones de seguridad necesarias que todo Estado y Gobierno requiere para la consecución de sus fines y objetivos. A partir de esta consideración los institutos castrenses planifican su accionar.

Es obvio que se requiere una serie de reformas legales para integrar en forma eficaz a las instituciones castrenses al quehacer cotidiano del Estado. Los afectados consideran esta situación como tradicional y parte de su tarea. Más aún, consideran que los civiles no cuentan con la suficiente preparación técnica y especializada para mantener un debate sobre esto y, lo que es más grave, no visualizan una voluntad política tendiente a establecer el marco de referencia que supone una Política de Defensa.

Con todo, es fundamental reconocer, como sucede en toda democracia con un grado de desarrollo importante, que el rol de las fuerzas armadas es complementario al quehacer gubernamental, lamentando que no exista una interrelación más estrecha respecto a la definición de objetivos¹³.

Si despejamos el conflicto político-militar, surge con nitidez la necesidad de definir el rol de las fuerzas armadas en el actual estado democrático. No es coincidencia que la estabilidad política de las sociedades en desarrollo tenga como protagonista principal a los militares con el fin de evitar la crisis del Estado.

Asimismo, es fundamental reforzar el rol del Parlamento a través de equipos técnicos altamente calificados que asesoren a las comisiones de Defensa, permitiendo la generación de un diálogo técnico profesional de similar nivel con las fuerzas armadas.

En esta síntesis hemos obviado referirnos a los sistemas de

inteligencia, a la reforma del Estado, a la definición de Políticas Públicas y otros temas que están presentes en la agenda política latinoamericana, pues creemos que hay cosas previas a abordar, de las cuales una de ellas es el rol de los militares en democracia.

LA FUNCIÓN DE ASESORÍA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN DEMOCRACIA

La forma de superar o regular el conflicto político-militar supone la generación de condiciones formales en que las fuerzas armadas puedan tener una participación más directa y transparente en el proceso de toma de decisiones del gobierno. Esta participación debe ubicarse en el nivel político estratégico y que debe ser definida por el poder civil, teniendo presentes las capacidades profesionales y corporativas del estamento militar.

La función de asesoría la concebimos como el aporte institucional que a las fuerzas armadas les corresponde realizar, a solicitud del Jefe de Estado, Ejecutivo o Conductor Político-Estratégico del Estado, para optimizar el uso de diversos recursos con el fin de obtener la mejor decisión y/o definición posible en beneficio de la sociedad.

Tal vez resulte ilustrativo señalar, desde un punto de vista intelectual, que las instituciones castrenses pueden realizar esta asesoría, y por el contrario, los civiles o el gobierno no pueden asesorar a las fuerzas armadas en el desarrollo de sus misiones. Esta cuestión tan obvia deja de manifiesto la necesidad de lograr una diálogo más profundo entre las elites políticas y militares para obtener un consenso societal integral respecto a los grandes objetivos estratégicos del Estado.

Es nuestra opinión que las fuerzas armadas no deben tener un carácter intervencionista, pero a su vez, sostenemos que la responsabilidad recae más bien en los sectores políticos antes que en los militares. En este mismo ámbito, consideramos que los militares —y en esto seguimos a Juan Rial— son un socio obligado de la democracia, el cual debe ser integrado al sistema guber-

namental de manera regulada y eficaz. Resulta paradójico que las fuerzas armadas no participen en el gobierno, en circunstancia que en todas las democracias desarrolladas ellas se encuentran asesorando activamente al Jefe de Estado.

Es en este punto donde sostenemos que las Fuerzas Armadas deben cumplir funciones asesoras. Es decir, deben formar parte del colectivo que participa en la toma de decisiones y, como tal, debe ser extremadamente eficaz. Al respecto, las fuerzas armadas poseen todas las condiciones para cumplir con eficacia una labor de asesoría, tanto porque tienen entrenamiento suficiente, capacidad organizativa, acceso a tecnología de punta y, especialmente, valoran el interés general del Estado y la sociedad.

Por otra parte, la eficiencia es el resultado de la labor colectiva del proceso de toma de decisión del Gobierno, la cual está sometida al control político de la misma, en términos de legalidad, legitimidad y aceptación.

En consecuencia, la función de asesoría de las Fuerzas Armadas no supone la generación de una capacidad decisoria, como tampoco abre las puertas a una autonomía en la selección de las materias a asesorar.

Con ello no sólo se produce la integración y asesoría de la cual hablamos, sino que, además, se estructuran conductos de comunicación altamente eficientes que evitan por un lado el intervencionismo militar y reducen al mínimo la confrontación pública de políticos y militares. En otras palabras, los conflictos existentes tienen una regulación que privilegia la transparencia y la adecuación de mecanismos efectivos de resolución que convergen en el tan ansiado ambiente de “confianza mutua”.

Al efecto, la modificación de la autonomía relativa castrense pasa por la adecuada y precisa definición de su rol al interior del Estado. Sostener, actualmente, que estas instituciones no deben participar en política no puede llegar a significar una situación de

aislamiento que perjudique gravemente los intereses estratégicos del país.

En este sentido, las Fuerzas Armadas pueden cumplir una función asesora al interior de la estructura del Estado en los niveles Ejecutivo y Legislativo y en aquellas materias o áreas en que sea pertinente conocer su opinión. Pareciera que el punto central no es la definición temática, sino la adecuada regulación de la función de asesoría, la cual exige para su existencia que haya un demandante de asesoría que interactúe con un prestador de la misma.

En tal caso, estamos hablando de que la regulación debe establecer quién está en capacidad de solicitar asesoría al interior del Ejecutivo y el Legislativo, y con qué medios se resguardará el evidente control de esta asesoría, para lo cual podemos partir de la base de que la petición de asesoría a las fuerzas armadas no supone exclusión alguna de pedir a otras instituciones similar trabajo. Es decir, el control de la asesoría viene por la capacidad de conformar colectivos que cooperen a una mayor claridad de alternativas al momento de la decisión.

Finalmente, debemos aceptar que cada vez más los problemas gubernamentales han dejado de ser sólo políticos, sólo económicos, sólo sociales o sólo militares. En otras palabras, existe una interrelación creciente del conocimiento que se expresa en la necesidad de contar con visiones inter y multidisciplinarias. Una de ellas es la de las fuerzas armadas. Así, intentar limitar su accionar solamente a las amenazas externas constituye una suerte de reduccionismo que, si bien es cierto recoge la tendencia a la especialización, también lo es que desconoce la tendencia a la interdependencia.

Frente a esto, plantear que la actividad de las fuerzas armadas puede permear la estructura de funcionamiento estatal con su esquema de trabajo tecnocrático, es una manera distinta de decir que la estructura gubernamental no es lo suficientemente consistente para utilizar una asesoría que lo puede superar. Si así fuese,

entonces el problema es otro y se refiere a la fortaleza institucional y democrática del régimen, pero no diría relación con la función de asesoría que efectivamente pueden cumplir las fuerzas armadas.

Es posible que frente a casos concretos de algunos países, puedan haber fuerzas armadas que no pudieran cumplir con las condiciones que hemos supuesto, pero ello más bien significa el reconocimiento de otro problema asociado a los casos particulares, pero no al planteamiento teórico que deseamos desarrollar.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente artículo recoge parte del trabajo investigativo realizado en los últimos tres años sobre los modelos de toma de decisión de las Fuerzas Armadas y la estructura estatal, junto con el análisis de riesgo político en las sociedades de América del Sur. A través del estudio, hemos podido constatar que los procesos de transición o consolidación democrática carecen de sistemas adecuados para administrar crisis y para tomar decisiones. Ello obedece a variadas razones y sobre el particular se pueden aventurar diversas hipótesis. En el artículo precedente hemos enfatizado la participación militar en dicho proceso, reconociendo que este tema tiene otras vertientes que lo convierten en un tema interdisciplinario.

En general, en América del Sur suele aceptarse que la democracia se sostiene, o es patrimonio casi exclusivo, de los partidos políticos. Son ellos quienes la administran y la construyen. La realidad, en cambio, nos muestra que ellos son sólo una parte de dicho régimen.

En efecto, la historia y la experiencia reciente (últimos diez años), nos llevan a plantear que en Latinoamérica la democracia moderna se sostiene en tres pilares fundamentales: Partidos Políticos, Empresarios o Sector Privado y Fuerzas Armadas. Extrañamente la capacidad de coordinación e integración de estos actores no es la adecuada, según se desprende de la diferencia que

existe en la velocidad del “tiempo político” y el “tiempo económico” (*Holzmann*, 1991). El segundo avanza con una voluntad y una velocidad de tiempo real que el primero no visualiza ni hace esfuerzo por alcanzar¹⁴.

El elemento, entre otros, que integra a estos tres actores como pilares de la democracia en América del Sur es, sin duda, la voluntad de generar condiciones suficientes para asegurar la estabilidad política, económica y social que permita mantener y acrecentar los satisfactorios niveles futuros de crecimiento y desarrollo económico.

La adecuada articulación de intereses y voluntades por parte de los partidos políticos, permite la obtención y concreción de un mayor desarrollo político y consolidación democrática; por parte de los empresarios, permite optimizar el desarrollo económico; por parte de las fuerzas armadas, permite la generación de las condiciones de seguridad necesarias para mantener un adecuado ambiente de estabilidad y gobernabilidad. No obstante, esta relación de interdependencia aún no se expresa en una voluntad política que permita un quehacer integrado de estos actores. Se mantiene un nivel de desconfianza que de no ser superado puede, potencialmente, inducir a crear las condiciones de determinadas crisis de gobernabilidad.

Con todo, es necesario superar la visión reduccionista de suponer que la relación civil-militar es sólo una cuestión de control, subordinación o poder, cuando en realidad se requiere una **regulación** clara y precisa del rol de las fuerzas armadas en los procesos de toma de decisión de las democracias latinoamericanas. No se trata sólo de un requisito político sino societal. La exigencia de gobiernos eficientes es cada vez mayor y la carencia de integración real de las instituciones estatales, en especial de las fuerzas armadas, es también más notoria.

NOTAS

1. Resulta interesante constatar, por ejemplo, que durante 1995, uno de los temas más recurridos dentro del ámbito político-militar ha sido el tema de los derechos humanos, la reconciliación, las leyes de amnistía o de punto final. En efecto, en países como Argentina, Perú, Chile, Brasil, Uruguay, Honduras y Guatemala entre otros, la estructura institucional ha debido enfrentar estos temas que influyen directamente en la calidad de las relaciones político-militares y donde la institucionalidad es puesta a prueba para su superación.
2. Consideramos por ejemplo el caso de la pobreza. Es imposible hablar de ella sin recurrir a variables cuantitativas e instrumentos de medición y/o evaluación que no sean científicamente comprobables. En similar situación se encuentra la democracia respecto a la ingeniería electoral y el marketing político. Cada vez más los procesos sociales y políticos son identificados a través de formulaciones teóricas de base matemática.
3. La evolución histórica de los militares en América Latina es una cuestión necesaria de entender para poder establecer el rol político que han jugado las Fuerzas Armadas. En este sentido, la influencia europea en el siglo pasado y parte de éste, como la proveniente de los Estados Unidos en los últimos 50 años, son elementos que no se pueden obviar al momento del análisis.
4. Los acontecimientos de Brasil, Venezuela, Guatemala y Perú nos informan acerca de este respecto, al producirse la sustitución del Presidente de la República en los casos de los tres primeros países y el respaldo íntegro en el caso de Perú al Presidente, sin que se haya producido un Golpe de Estado sino que, por el contrario, se privilegió la mantención del orden institucional e interno. Cabe tener presente, no obstante, que estas situaciones, al igual que la ocurrida recientemente en Rusia, abren nuevas interrogantes respecto al rol de los militares en la política.
5. En el presente trabajo utilizamos indistintamente los vocablos ejército, militares y castrenses para referirnos a las Fuerzas Armadas.
6. Sin duda, el fin de la confrontación Este-Oeste ha tenido un impacto fundamental en el hecho de que las intervenciones militares estén marcadas por la mantención del orden interno y el respeto a la institucionalidad. Ya no se trata de la defensa de determinados valores frente a la expansión ideológica, cuestión que marca gran parte del intervencionismo militar en las décadas anteriores a la del 80.
7. El reforzamiento de la guardia militar en el edificio de las Fuerzas Armadas en Santiago con un grupo de comandos del Ejército, constituyó la señal palpable y visible de un conflicto político-militar. Ese movimiento se conoció con el nombre de "boinazo". Aspectos teóricos sobre este punto en: HOLZMANN, Guillermo "Fuerzas Armadas y Democracia: reflexiones teóricas frente al caso chileno", en revista Sociedad y Fuerzas Armadas, Nº 2, Julio 1990, ed. CEFASOC, Universidad de Chile.
8. En el caso de Chile, la presentación realizada por las tres ramas de la defensa, estableciendo las bases para una Política de Fronteras Interiores, Oceanopolítica y Política Espacial, constituye un ejemplo de ello.
9. Perlmutter (1982), comprueba que no existe relación directa entre el tamaño del ejército, su tipo de organización o sus recursos presupuestarios con la ocurrencia de golpes de estado.
10. La tendencia a pensar que mediante la sola modificación de normas legales se obtiene un control efectivo sobre los militares, constituye una creencia compartida en la clase política. No obstante, al colocar el acento solamente en ese factor, se evita plantear propuestas orientadas a integrar a los militares en la institucionalidad democrática y en los procesos de toma de decisión gubernamental.
11. Ello queda en evidencia, por ejemplo, en la presentación realizada por las Fuerzas Armadas Alemanas en París el año 1994. Ello fue posible en virtud de la institucionalidad vigente en la Unión Europea, donde los objetivos futuros constituyen un imperativo para todos los países.

12. Las políticas de Fronteras Interiores del Ejército, Espacial de la Fuerza Aérea y Oceánica Nacional de la Armada, constituyen una clara muestra de ello.
13. No podemos dejar de señalar que la dinámica política mundial exige de cada nación un consenso explícito, de todos los actores sociales, respecto a lo que se podría denominar un "Proyecto País", el cual no está presente en Sudamérica, donde los gobiernos reaccionan en forma permanente, demostrando su incapacidad de accionar con una visión de futuro (ver HOLZMANN, p. 87 y ss.:1992).
14. La idea de existencia de diversos tiempos asociados a los procesos políticos no es nueva, pero se le considera un útil instrumento para aproximarse a la descripción de los fenómenos políticos. Así, por ejemplo, el tiempo jurídico suele ser reactivo frente a la velocidad con que los hechos se desenvuelven, obligando a poner mayor atención en la dinámica propia de los procesos políticos y no tanto en su regulación legal.

REFERENCIAS

- Albera, Kenneth J.* "Manual de Administración Estratégica". Ed. McGraw-Hill, México, 1986.
- Bauer, Theodore W.* "Requirements for National Defense". In National Security Management Series. Ed. Industrial College of the Armed Forces. Washington D.C., 1970.
- Bauer, Theodore W.* "Defense Organization and Management". In YOSHPE, HARRY B. National Security Management Series. Ed. Industrial College of the Armed Forces. Washington D.C., 1971.
- Diez-Alegría, Manuel.* "Ejército y Sociedad". Ed. Alianza, Madrid, 1972.
- Holzmann, Guillermo.* "Integración Latinoamericana y Gobernabilidad Democrática". En: Revista Política Nº 28, Diciembre 1991. p. 11-31. Ed. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile. Santiago, 1991.
- Holzmann, Guillermo.* "Hacia un Sistema de Inteligencia Nacional". En: Revista Sociedad y Fuerzas Armadas Nº 5-6, Diciembre 1992. pp. 87-105. Ed. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile. Santiago.
- Holzmann, Guillermo.* "El riesgo político y su incidencia en el quehacer económico". En: Revista Política, Nº 31, Junio 1993. pp. 47-66. Ed. Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile. Santiago.
- Holzmann, Guillermo.* "Fuerzas Armadas y Democracia". En Revista Sociedad y Fuerzas Armadas. CEFASOC, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Nº 2, Julio 1990.
- Kruse, Hernán.* "La Transición Política". Ed. De Palma, Buenos Aires, 1987.
- Lincoln, Douglas H.* "Procesamiento de inteligencia: Una nueva dimensión". En: Military Review (p. 21-30). Vol. LXXII, Marzo-Abril 1992, Nº 2. Revista Profesional del Ejército de Estados Unidos.
- Loeffke, Bernard.* "Claves para los civiles que quieren entender y trabajar con los militares". Rev. Norte-Sur, febrero-marzo de 1992, pp. 18-23.
- Machillanda, José.* "Poder político y poder militar en Venezuela: 1958-1986". Ed. Centauro, Caracas, Venezuela, 1988.
- Massie, Joseph L.* "Essentials of Management". Ed. Prentice-Hall Inc., New Jersey, EE.UU. 1987.
- Matus, Carlos.* "Política, Planificación y Gobierno". Ed. Fundación ALTADIR, Caracas, Venezuela, 1989.
- Mena, Carlos.* "Toma de decisiones y políticas: Algunas aplicaciones a la política exterior". Ed. Grupo Editor Latinoamericano - RIAL. Buenos Aires, Argentina. 1989.

Noulian, Tomás. "La democracia difícil: Dificultades y dilemas actuales". FLACSO Ecuador, Doc. de Trabajo Nº 2, 1988.

Perelli, Carina. "El nuevo ethos militar en América Latina: Las crisis existenciales de las fuerzas armadas en la región en los 90". Ponencia presentada al International Military Sociology Congress, Viña del Mar, Chile, 1992.

Perelli, Carina. "Los militares y la gestión pública". Ed. PEITHO, 1990.

Perlmutter, Amos. "Lo militar y lo político en el mundo moderno". Ed. Ejército, Madrid, España, 1982.

Pinobet, Augusto. Conferencia "Ejército de Chile: Posibles elementos a considerar en su proyección futura". Dictada por el Comandante en Jefe del Ejército, Agosto 1993.

Powell, Colin. "Roles y Funciones del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América". Transcripción de la Conferencia del General Powell, Jefe del Estado Mayor Conjunto de los EE.UU. de América. Edificio Diego Portales, 13 de noviembre de 1992. Ed. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago de Chile.

Quade, E.S. "Analysis for public decisions". 3ª Edición. Ed. The RAND Corporation. EE.UU. 1989.

Reyes, David. "Inteligencia Estratégica: Fundamentos para la decisión". Ed. Instituto Geográfico Militar de Chile, 1986.

Rial, Juan. "Las Fuerzas Armadas en los años 90: Una agenda de discusión". 73 p. Ed. Peitho, Montevideo, Uruguay, 1990.

Rial, Juan. "De una amenaza incierta a la incertidumbre como amenaza. Las fuerzas armadas de América del Sur y los regímenes democráticos". Ponencia presentada al International Military Sociology Congress, Viña del Mar, Chile, 1992.

Rojas, Patricio. "Discurso del Sr. Ministro de Defensa Nacional con motivo del 49º Aniversario del Estado Mayor de la Defensa Nacional". Separata. Santiago de Chile, Julio, 1991.

Stepan, Alfred. "Brasil: Los militares y la política". Ed. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1974.

Stepan, Alfred. "Repensando a los militares en política". Ed. Planeta, Buenos Aires, Argentina.

Thauby, Fernando. "Chile en el siglo XXI. Desarrollo y Seguridad". En: Revista de Marina Nº 1/1991. Vol. 108. Valparaíso, Chile, 1991.

Ugarte, Jose Manuel. "Especialización y Control: Los países de la OTAN". En: Revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000, Nº 3, mayo 1993. pp. 58-64. S.e. Buenos Aires, Argentina.

Welch, Claude (Ed.). "Civilian control of the military". Ed. State University of New York Press, Albany, 1976.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

SEMINARIO "HACIA LAS FF.AA. DEL AÑO 2000". Ponencias publicadas en: Revista Seguridad Estratégica Regional. Nº 2, Septiembre 1992. Buenos Aires, Argentina.