

“CAPACITACION DE FUNCIONARIOS CIVILES EN SEGURIDAD Y DEFENSA: GARANTIA DE LIDERAZGO PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA DE LAS FFAA DEL PERU”.

Por: JUAN SEBASTIAN VERASTEGUI

INTRODUCCIÓN

a) El objetivo del presente trabajo es demostrar que la capacitación de funcionarios civiles en temas de Seguridad y Defensa es la mejor garantía para el ejercicio de un Liderazgo Político Institucional y establecer un adecuado control civil de las FFAA y su consecuente gobernabilidad democrática.

b) Los problemas a investigar son los siguientes:

¿Cuál es el principal obstáculo para la consolidación de la gobernabilidad en las Fuerzas Armadas peruanas, en la actualidad?

¿Es necesario conocer aspectos fundamentales de una organización para pretender conducirla?

¿El grado de subordinación de un poder a otro se alcanza sólo por ley o se consolida mejor si es interiorizado?

¿Que aspectos debe tener en consideración una persona para ser conductor de otras?

c) Respecto a la importancia: ¿Por qué es importante el ensayo? Para demostrar que la capacitación de funcionarios civiles en temas de Seguridad y Defensa es la mejor garantía para consolidar el desarrollo del país y su consecuente gobernabilidad democrática. ¿Qué aportes en términos de beneficios se podrán generar con los resultados que se obtendrán? Se podrá optimizar las políticas de seguridad y defensa del país frente a la tercera ola democratizadora y a los cambios científicos y tecnológicos que se suceden en el mundo, en la actualidad. ¿Cuáles serán los aportes que pudiesen brindar tales resultados? Que, los militares reforzarán sus lazos profesionales con las instituciones de la sociedad civil y podrán demostrar su profesionalismo frente a los cambios conductuales y de organización basados en el poder y el liderazgo civil. Además el ensayo busca por la aplicación de la teoría y conceptos básicos sobre gobernabilidad, reestructuración organizacional de las

FFAA, encontrar explicaciones a causas que afectan la gobernabilidad democrática de las FFAA,

d) Definición de términos:

Dictadura, sistema político en el que una persona, o un pequeño grupo de personas, tienen autoridad completa sobre las vidas y personas de todas las demás en un país determinado. Los derechos políticos, entre ellos la libertad de pensamiento, la de prensa, la de reunión y el derecho de petición no existen o están coartados muy severamente; y el público no tiene posibilidades de derrocar a la persona o personas investidas de autoridad si no es por medios de la revolución.

Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) es una de las pocas instituciones académicas que aborda el tema de seguridad y defensa en el Perú.

Liderazgo, proceso-situación en que una persona (o varias), en méritos de su capacidad real o supuesta para resolver los problemas cotidianos en la vida de un grupo, encuentra seguidores que se hallan bajo su influjo. El liderazgo puede basarse en cualidades personales, en el prestigio que otorga la posesión de ciertos conocimientos. Liderazgo es el acto de organizar y dirigir los intereses y actividades de un grupo de personas, unidas para algún proyecto o empresa.

Administración, función de gobierno consistente en dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento y efectividad de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos y para resolver las reclamaciones a que todo ello dé lugar.

Gobernabilidad, su origen, deviene del anglicismo Gobernanta o ejercicio y practica de la autoridad en un espacio determinado, entendiéndose adicionalmente como la administración eficaz de dicha Autoridad. Podemos referirnos a este concepto desde dos perspectivas, una que enfatiza el carácter relacional en las sociedades definiéndola como “aquellos aspectos que permiten a una sociedad nacional trazar y conseguir objetivos incluyen aquellos que se dan al interior del poder ejecutivo, el legislativo y el poder judicial del estado, así como también las que se dan entre estos” y la otra que destaca el carácter operativo del concepto, definiendo las relaciones de gobernabilidad como “Capacidad de una sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado”

Por otro lado, la Gobernanza es entendida como la institución de valores, principios y reglas formales e informales, que modelan la formulación e implementación de la política pública, es decir, es aquella institución que “definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva.

e) Estructura del trabajo. El trabajo será abordado de acuerdo a las especificaciones establecidas por el CHDS y en absoluta concordancia con el Abstracto presentado.

f) Conclusiones y recomendaciones.

CONCLUSIONES

- Para la Gobernabilidad Democrática de las FFAA es indispensable el conocimiento de los elementos que, en el tiempo y en diferentes formas, han impedido su consolidación. La inestabilidad política del país y de la corrupción e indiferencia de los políticos de turno, generaron iniciales alianzas entre civiles ambiciosos por participar del poder y militares golpistas que se sucedían con frecuencia en el gobierno.
- La clase política peruana no solo busco alianzas con los militares para usufructuar el poder, sino que permaneció indiferente a los asuntos militares como parte de la política del estado. El retorno democrático no mejoro dicha situación ya que los partidos políticos exhibían su clamorosa falta de políticas de Seguridad y Defensa así como de cuadros civiles especializados.
- La Reestructuración de las FFAA (durante el gobierno de Alejandro Toledo) estuvo orientada a la subordinación al poder político, no participación en la política nacional, potenciamiento y sobre todo disminución de efectivos eliminando las nefasta “pirámides institucionales”.
- La preeminencia del Liderazgo sobre una eficiente Administración es garantía de la tan anhelada Gobernabilidad de las Instituciones del estado entre ellas, las FFAA.
- El liderazgo civil en la conducción de la defensa se basa en las normas legales que establecen la dependencia y subordinación del poder militar a la autoridad política.
- La conducción de la defensa se basa en valores y principios, así como en intereses y objetivos nacionales permanentes. Para ello es necesario planificar, definir metas y proporcionar una visión estratégica a largo plazo con ellos en mente.

- La Gobernabilidad de las FFAA en el Perú es consecuencia directa tanto del Liderazgo político, de las relaciones civiles- militares, como de la menor o mayor participación de la sociedad civil en la Defensa

RECOMENDACIONES

- Construir una relación político-militar cooperativa bajo liderazgo político,
- Cimentar un liderazgo civil concentrado en la supremacía otorgada por la ley al Jefe del Estado y sustantivo en variadas esferas de decisión relevantes para la defensa y las FFAA.
- Preparar civiles para ejercer un liderazgo sustantivo en el Ministerio de Defensa.
- El nuevo liderazgo civil debe conducir la defensa, adoptar las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país. En este campo ha existido una debilidad histórica en nuestra región y por ello, nos parece un elemento de especial interés.
- Mejorar los dos aspectos importantes que dificultan muy seriamente el control civil y democrático de las FFAA y que en ambos, el denominador común es el preocupante déficit en materia de conocimiento sobre defensa y asuntos militares, ellos son la falta de Liderazgo Político y la Indiferencia de la Sociedad.

1. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

El desastre de la Guerra del Pacifico de 1879 generó una reestructuración de las FFAA que traería como consecuencia la aparición en la escena militar de un nuevo paradigma que cambiaria formas y métodos de lucha de los militares peruanos. Desde entonces el Perú confió su visión militar a la escuela francesa, desde entonces aparecen nuevos perfiles de aprendizaje, nuevo comando y sobre todo conceptualizaciones en cuanto al rol del ejército y de los militares. Esta situación implicó importantes contradicciones en los formatos de hacer y pensar, derivadas de la teoría militar en unos casos y en otras de la práctica al interior de los cuarteles. La orientación francesa durante veinte años tuvo como su más distinguido exponente al Coronel Oscar R. Benavides, que en 1914 encabezó un golpe de Estado contra el presidente Guillermo Billinghurst, mostrando con dicho accionar, que los militares no serian obedientes ni sumisos servidores del Estado y que un ejército más profesional estaba ingresando al terreno político; la clase política peruana sin presentar obstáculo ni lucha alguna, buscó aliarse con algunos militares. De todas ellas, merece destacarse la dictadura de Augusto B.

Leguía, gobierno conocido también como el *Oncenio de Leguía*, quien busco apoyo de algunos militares para derrocar a José Pardo; empleando para ello en forma astuta, ascensos y nombramientos selectivos, muchas veces extemporáneamente.

La situación política que impero en Perú después de la Guerra del Pacífico (1879) en los años siguientes fue la alternancia de gobiernos democráticos y dictaduras (con predominio de las segundas). La llegada de la Segunda Ola Democrática (1943-1962) no varió el panorama en lo que respecta al control democrático y a la continuidad de la militarización de la Defensa.

A fines del siglo XX, las democracias representativas se incrementaron¹. La tercera ola democrática que se había iniciado en 1974 (Ver Huntington) avanzaba incontenible luego de haberse iniciado en el sur de Europa con la caída en abril de los restos de la larga dictadura de Salazar en Portugal en la llamada Revolución de los Claveles. Es así que las consecuencias del primer militarismo (siglo XIX) se entrelazan con lo acontecido en las postrimerías del siglo XX (tercera ola democrática) y los inicios del siglo XXI.

En medio de los cambiantes escenarios sociales y políticos de la segunda mitad del siglo XX, la competencia constitucional de los militares en la política nacional de defensa fue una constante. Una expresión notable de dicha situación fue la sucesión de golpes de estado y de la innegable influencia de los militares en los breves retornos a la democracia. Esta estructura de relaciones militares con el poder político tuvo su máxima expresión durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1979) y se mantuvo firme inclusive durante los periodos democráticos hasta la caída del gobierno de Fujimori.

Durante los 80, los dos gobiernos democráticamente elegidos no logran variar las relaciones con los uniformados. En la Constitución de 1,979 los militares aparecen como garantes de la seguridad y la defensa en lo que, a juicio de muchos, podría interpretarse como el equiparamiento a un poder del Estado, del mismo rango que el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial o de los órganos autónomos como el Jurado Nacional de Elecciones, con la única diferencia de que las Fuerzas Armadas no son deliberantes² es decir, no pueden contraponer sus posiciones políticas a las posiciones que se expresan en

¹ Huntington, op. CT. pp. 17-40

² Constitución

los demás poderes del Estado. En esta coyuntura la mayoría de los partidos políticos carecían de políticas de seguridad y defensa. Esta situación permitía la prolongación de la competencia de los uniformados en las políticas de Defensa y Seguridad convencidos de la incapacidad de los civiles para diseñar una eficaz política de seguridad y defensa.

A inicios del gobierno de Alan García (1985-1990) se pensó que para una mejor coordinación de todas las acciones antisubversivas era unificar los tres ministerios castrenses en el Ministerio de Defensa, el primero que ha tenido el país. Sin embargo, se mantuvo y reforzó el esquema de relación directa Presidente -FFAA, por lo cual este primer Ministerio de Defensa no ejercía un verdadero control sobre los Institutos Armados.

El nuevo Ministerio creado por el Decreto Legislativo N° 434 “Ley Orgánica del Ministerio de Defensa”, consideraba un Ministro que no controlaba el gasto, no definía misiones, no planeaba ni ejecutaba las adquisiciones de material militar y no determinaba el número ni la promoción del personal. Es decir, no tenía capacidad ni competencia para gobernar Defensa, por lo cual el asunto quedaba en manos de las mismas FFAA que para establecer sus políticas se relacionaban directamente con el Presidente de la República y con el Ministro de Economía.

Mucho antes que Sendero Luminoso iniciara sus acciones terroristas en Perú, los actores políticos fueron desplazados de amplias regiones de la sierra central, algunas zonas de selva y algunos barrios marginales de Lima, donde instaló numerosas “bases de apoyo”. Alan García, entonces Presidente, en lugar de establecer un Sistema de Seguridad adecuado al nuevo fenómeno, se dedicó a copar con su influencia personal y política la nueva Policía Nacional y las FFAA visitando bases militares vistiendo uniforme de campaña, haciéndose reconocer en ceremonias públicas como Jefe Supremo de las FFAA, controlando ascensos, distribuyendo recursos y misiones según las lealtades personales. García fue incapaz de enfrentar a Sendero Luminoso en el terreno social y político, y llevó el conflicto decididamente al terreno militar, otorgando a los mandos militares autoridad soberana en las zonas de emergencia. Los “comandos político-militares” se instalaron a costa del Estado de Derecho. El resultado fue una escalada de violencia que, si bien derrotó militarmente a Sendero Luminoso, tuvo un impacto cruento sobre la población civil, devino en detenciones-desapariciones,

ejecuciones extrajudiciales y debilitó aún más la estructura institucional de las Fuerzas Armadas y se profundizó la falta de control civil sobre las FFAA y generó un Ministerio de Defensa incapaz de lograrlo.

Posteriormente, el gobierno de Fujimori expidió un decreto que permitía al Presidente de la República mantener en el cargo indefinidamente a los Comandantes Generales, especialmente, al Presidente del Comando Conjunto. En la Constitución de 1993 se amplían y explicitan las competencias de las Fuerzas Armadas y su relación directa con el Presidente de la República, mientras se mantiene la debilidad del Ministerio de Defensa.

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Demostrar que la capacitación de funcionarios civiles en temas de Seguridad y Defensa es la mejor garantía para el ejercicio de un Liderazgo Político Institucional y establecer un adecuado control civil de las FFAA y su consecuente gobernabilidad democrática.

3. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACIÓN

Teóricamente, la investigación busca por la aplicación de la teoría y conceptos básicos sobre gobernabilidad, liderazgo civil, administración, carrera armamentista, formación militar, calidad de educación, relación civil-militar, confianza etc., encontrar explicaciones a causas que afectan la gobernabilidad democrática de las FFAA y de la carencia de políticas de estado referidos a seguridad y defensa para coadyuvar al desarrollo y al bien común de la sociedad peruana. De otro lado, la formación y capacitación de civiles en cuestiones de seguridad y defensa desde una perspectiva geopolítica y geoestratégica posibilitaría recobrar la memoria colectiva de país pujante, laborioso, como fue el Imperio de los Incas.

El problema planteado es de vital importancia para la institución castrense. El estudio nos permitirá Identificar los factores que impiden una saludable relación civil-militar y expresar el tipo de liderazgo civil que debe guiar el Ministerio de Defensa, en la actualidad.

4. MARCO TEORICO

Antecedentes

En el Perú, el alarmante déficit de civiles capacitados en Seguridad y Defensa, hizo necesario la innovación del CAEN³ para atraer más civiles y promover discusiones académicos sobre temas de Defensa; además de tratar la subordinación militar al poder civil; especialmente el porqué del *control legal* por parte de los civiles. El nuevo Presidente Toledo, anuncio que emprendería una reestructuración de las FFAA⁴. Este proceso se inicio la segunda mitad del 2001 con el nombramiento de la Comisión de Alto Nivel para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas, presidida por el Ministro de Defensa, cuyo Informe Final⁵ fue aprobado y publicado el 2002.

Dicho informe fue el indicio de cambio en la estructura y doctrina militar, muy semejante al paradigma científico descrito por Thomas Kuhn en su clásico libro *La Estructura de la Revolución Científica*⁶ donde describe, cómo los paradigmas nacen y cambian cuando proveen soluciones a los problemas que muestran un mal funcionamiento del modelo vigente, tal como viene ocurriendo en el modelo de doctrina militar vigente en el Perú, en donde las diversas escuelas de pensamiento militar están compitiendo entre si para solucionar los cabos sueltos de los paradigma encontrados⁷. Este informe contiene:

- a. Los ejes básicos del proceso de reestructuración de las FFAA.
- b. Modificaciones legales para permitir al MINDEF ejecutar el plan de reestructuración.
- c. Considera el proceso de reestructuración de las FFAA dentro de la modernización del Estado peruano; paralelo al perfeccionamiento de instituciones democráticas, reforma del poder judicial, fortalecimiento de partidos políticos y modernización de la gestión

³ El Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) es una de los pocas instituciones académicas que aborda el tema de seguridad y defensa, pero que lamentablemente su doctrina, estructura y cultura organizacional nunca llegó a ser un centro generador de ideas para los militares peruanos, mucho menos para los pocos civiles que ahí estudian, debido a la falta de continuidad en la explotación de las investigaciones y propuestas que más se caracterizan por examinar perspectivas de planeamiento de largo plazo, mas no así a desarrollar políticas de defensa, pese a que siempre esta bajo la dirección de militares en actividad y en retiro.

⁴ Mensaje a la nación del 28 de Julio del 2001

⁵ Informe Final de la Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas. No se ha tenido acceso a todos los documentos producidos por la Comisión, sino solo al texto publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de Abril del 2002, Pág. 221639 a 221643

⁶ Kuhn Tomas "La estructura de la Revolución Científica". 1962. Pág. 34.

⁷ Kuhn define el concepto de paradigma como "un esquema de interpretación básico que comprende supuestos teóricos generales. Leyes y técnicas que adopta una comunidad. La aparición de un determinado paradigma afecta la estructura de un grupo que practica un modelo científico"

pública, entre otras acciones, con la finalidad de consolidar la democracia como sistema⁸. Orlando Pérez, afirma que en democracia las FFAA deben estar políticamente subordinadas al poder civil, debe existir un control civil de la política militar y el personal militar debe estar sujeto a los mismos procesos y deberes legales que los civiles⁹, principios que implicarían la normalización de las relaciones entre civiles y militares, considerando a estos últimos como ciudadanos que visten el uniforme de la patria y planteando la integración en una comunidad de valores democráticos que aproxime

e. integre a civiles y militares en una sociedad que respete los derechos individuales de los ciudadanos libres, por un lado y los deberes militares de los soldados, por el otro.¹⁰

d. Aspectos de política exterior en relación con la defensa nacional, un análisis de situación y misión de las FFAA, políticas del Ministerio de Defensa para convertirse en el eje central de la reestructuración y las recomendaciones del conjunto de reformas constitucionales, modificaciones de leyes y acciones concretas que corresponden al Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Defensa fue instituido por ley como el “organismo representativo de la Fuerzas Armadas”, los hechos demuestran que en la actualidad esta organización se encuentra bajo la dirección de un civil como Ministro de Defensa; también es evidente que poco se ha avanzado en la delegación de algunas responsabilidades a civiles, ya que se nota que aún persiste la influencia y el copamiento de diversos puestos por parte de personal militar, ya sea en actividad o en retiro que, a juicio del poder político, muchas veces su influencia en la toma de decisiones políticas no resultan ser la más acertada.¹¹ La falta de interés de civiles en una adecuada capacitación favorece esta situación.

En relación a las FFAA, se plantearon estrategias que permitieran pasar de una etapa a otra. Se necesitaba dar la imagen que este proceso de reestructuración se hacía con las FFAA y no contra ellas. Se dijo que debía trabajarse con ellas para contar con

⁸ Ponencia del Ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola en el Seminario “Hacia un control civil democrático”, organizado por el IDL, Lima 20 de mayo del 2003.

⁹ Pérez, Orlando. “Neoliberalismo latinoamericano y su desafío a la democracia liberal”. En: Hernán Castillo y otros, Militares y Civiles, Balance y perspectiva de las relaciones civiles-militares venezolanas en la segunda mitad del siglo XX. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 2001. Pág. 17.

¹⁰ Poulet, Wolf. “La transformación de Alemania de un estado militar a una democracia en libertad”. En: Recopilación de Enrique Obando. La gestión de la seguridad en tiempos de transición democrática. IDEPE. Lima. 2002. Pág. 15

¹¹ De 31 funcionarios que figuran en la página Web del MINDEF (<http://www.mindef.gob.pe/>) solo 07 son funcionarios civiles; es decir, sólo el 22% , de los cuales sólo destaca Enrique Obando como experto en la materia, tal como se puede apreciar en sus respectivos currículo vital de dichos funcionarios

unas fuerzas armadas modernas, flexibles, eficientes y eficaces, regidas por valores éticos propios de una democracia.¹²

Primero se trabajó todo lo relacionado a la legislación, para iniciar y materializar el proceso de reestructuración de las FFAA, se desarrolló luego los Consejos de Reestructuración al interior de cada una de los institutos militares, como un medio de continuar la labor iniciada por los militares, quienes se encontraban imbuidos en la búsqueda de sus roles, tal como se venía ocurriendo al interior del Ejército.¹³ Insistiendo en mantener la defensa del territorio nacional como su misión principal. Sin embargo, los hechos se orientaron a disminuir Regiones Militares y reducir personal en busca de una adecuada pirámide organizacional para diciembre del año 2005, como uno de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional.

En cuanto al tema de la transparencia, acceso de información pública y lucha contra la corrupción; durante toda la historia republicana, las autoridades civiles no tuvieron acceso a cuentas, instalaciones, ni archivos militares. Sin embargo desde el inicio del proceso de reforma, la Contraloría General de la República, la Comisión Nacional Anticorrupción, Congresistas, Fiscales y Jueces, lograron ese acceso sin excepciones, reservas ni limitaciones. Además se resalta el hecho de la racionalización estricta de gastos, disminución de unidades y de agregaduras en el exterior como una respuesta al recorte del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa.¹⁴

Dentro de los antecedentes sobre control civil de los gobiernos sobre sus FFAA, Felipe Agüero define control civil como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones militares, definir metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”.¹⁵

¹² Discurso de la Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, ante el Congreso de la República. 18 de julio de 2003

¹³ Paredes Obando. “Perspectiva de la Fuerza Armada en el Perú. En: Inter Univeersitary Seminary for the Armed Forces and Society. Kingston, ON, Canadá. 25-27 October 2002. Pág. 17

¹⁴ En el año 2001 el Ministerio de Defensa hizo el requerimiento de S/. 3,268 millones de nuevos soles y sólo le asignaron S/. 2,844 millones de nuevos soles.

¹⁵ 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. Pág. 91

Para las democracias 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.¹⁶

Otra amplia literatura asume 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.¹⁷

Es conveniente analizar el control civil en sus dos dimensiones: institucional y social. En el institucional se considera que el control civil se ejerce, esencialmente, a través de mecanismos institucionales, donde reglas, normas y procedimientos de toma de decisión establecen formas y grados de control y subordinación. En la dimensión social, se 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

¹⁶ Richard H. Kohn, “How Democracies Control de Military”, en *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, 1997, p. 143

¹⁷ Existe una abundante literatura sobre los requisitos del control civil democrático. Véanse, entre otros, Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The 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.

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 concedora de los temas de defensa y sin instituciones dispuestas a establecer políticas militares. En la práctica, sin embargo, la región latinoamericana muestra pocos avances tanto a nivel institucional como societal.

Interesa conocer los antecedentes del control ministerial en América latina, pues en la región, los países tienen diferentes ministerios encargados de formular políticas de defensa, por tanto, el grado de control que los civiles ejercen sobre las FFAA varía en función de quien asuma la Cartera. Se considera que la principal función del Ministro es centralizar políticas de defensa, establecer directrices y criterios para organizar las FFAA, administrar y planificar recursos financieros del Sector, coordinar su participación con otros ministerios (de acuerdo con las misiones autorizadas por la propia Constitución) y con la sociedad, diseñar lineamientos de las políticas de defensa, con base en debates públicos y abiertos entre otras. Sin embargo, como lo describe Raúl Benítez, los ministerios de Defensa en América Latina cumplen una función teórica de manera desigual y variada.¹⁸ Por ejemplo en Argentina donde la reforma militar ha sido profunda y estructural, la cartera de Defensa ha estado en manos de civiles desde 1983 en que se inició la transición democrática, fue uno de los primeros países de la región en publicar el *Libro Blanco de Defensa Nacional*, como un intento de transparentar y hacer pública la información con relación al Sector Defensa.¹⁹

BASES TEORICAS Y ENFOQUES REFERENTES AL ENSAYO

TEORIA DEL LIDERAZGO VS. ADMINISTRACIÓN

El liderazgo es un tema crucial para cualquier organización humana. El líder como toda persona posee muchos defectos y virtudes que debe conocer; esto implica mirar primero dentro de uno mismo, conocerse para luego entender a los demás y reflejar lo que quiere lograr, lo que busca alcanzar con los demás para conseguir el éxito. Este

¹⁸ Raúl Benítez, “Los ministerios de Defensa: un enfoque estructural”, documento de análisis publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal),

¹⁹ Para una interesante discusión sobre la reforma militar en Argentina, véanse 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*, 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.

análisis nos llevara a entendernos para luego conocer a los demás y de esta forma mejorar nuestro desempeño como líderes que somos, sea para beneficio personal y/o de nuestra organización.

Para muchos "**administración**" y "**liderazgo**" son sinónimos. Para efectos reales, puede haber líderes de grupos no organizados en absoluto, mientras que sólo puede haber administradores, tal como los concebimos aquí, en condiciones de estructuras organizadas generadoras de funciones. Distinguir entre liderazgo y administración ofrece importantes ventajas analíticas. Permite singularizar el liderazgo para su estudio sin la carga de requisitos relativos al tema, mucho más general, de la administración. El liderazgo es un aspecto importante de la administración. La capacidad para ejercer un liderazgo efectivo es una de las claves para ser administrador eficaz. La clave para lograrlo es la existencia de funciones claras y de cierto grado de discrecionalidad o autoridad en apoyo a las acciones de los administradores.

TEORIA DEL LIDERAZGO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO

Es importante precisar que cuando se trata de ejercer Liderazgo en una Organización política tan importante como el Ministerio de Defensa, es necesario tener consideraciones particulares. En términos generales, el tema de liderazgo político o público no se reduce a un asunto de carisma, habilidades o aptitudes personales.

Weber hizo una crucial precisión al desarrollar la idea del carisma asociado a una función o, como en este caso, para una institución pública. Sostiene que mas allá de las características puramente personales, la función que se realiza, o la institución desde la que se ejecuta, traspassa su carisma a la persona encargada de esa función o investida de los rasgos de aquella. Weber dio cuenta de una realidad política mucho más compleja que el concepto clásico pretendía expresar, es decir, la realidad del vínculo entre un caudillo y sus seguidores. Con el tiempo, el concepto de Weber se enriqueció con el desarrollo de la noción de políticas públicas y su aplicación en los estados modernos. A lo que se apunta es a insertar el liderazgo en el contexto en que se ejerce. Un contexto caracterizado por dos aspectos: nuevos actores influyendo en la vida política-económica dentro de sociedades más complejas y un Estado más pequeño, con recursos limitados, que debe crear condiciones para que la propia actividad de los agentes sociales produzca resultados de beneficio global y que debe corregir situaciones generadas por

desequilibrios y carencias asociadas a esa misma actividad con la formulación y aplicación de políticas públicas.

La revolución tecnológica y de las comunicaciones no sólo ha cambiado la forma en que percibimos el mundo, sino el modo en que nos relacionamos entre las personas y entre los países. Si hubiera que introducirse en nuestra línea de evolución del concepto de liderazgo político el impacto de la globalización, entonces habría que interrogarse sobre cómo se responde con creatividad a los desafíos que este fenómeno implica. Asimismo, frente a una realidad local y mundial que exige respuestas más rápidas inmediatas, ¿cómo adecuar los procesos estatales para permitir que las decisiones adoptadas en cierto marco de políticas públicas fluyan con celeridad, que corrijan efectos con prontitud pero que, sobre todo, enfrenten sus causas? Finalmente, ¿qué tipo de liderazgo necesitamos y buscamos? ¿Qué tipo de cualidades y habilidades les pedimos a nuestros líderes?

El liderazgo político involucra una vocación particular y es probablemente el tipo de liderazgo más complejo, porque enfrenta los mayores desafíos, su objetivo es mucho más amplio y se refiere al logro de lo que convencionalmente se denomina el Bien Común. Esto implica crear un espacio fértil que dé espacio a que las personas y grupos puedan desarrollarse y emprender sus propias iniciativas, manteniendo al mismo tiempo una preocupación especial y una intervención de apoyo directo a aquellos que están en una situación desventajosa, que no les permite acceder a estas oportunidades en forma equitativa. Un líder político debe tener claros los fines que persigue y por lo que se hará responsable, debe ser capaz de movilizar a otros para poder alcanzarlos. Al ubicar al líder político en el escenario en que actúa debemos detenernos brevemente en el Estado y considerar que características presenta éste hoy.

Un tema relevante es el de los recursos públicos. Enfrentamos el requerimiento de una constante optimización en su uso, porque son relativamente escasos frente a las necesidades a las que se debe responder, especialmente en el ámbito social. Asimismo, hay mayores exigencias desde la ciudadanía para que se haga un uso eficiente de los recursos que, en buena parte, la propia ciudadanía entrega al Estado. Actualmente, gracias al desarrollo tecnológico, la ciudadanía tiene acceso a la información en forma mucho más rápida y fácil de lo que nunca había tenido. Ello le permite mantenerse al

tanto de la actividad pública, ejercer cierto control sobre ésta y exigir que se cumplan los compromisos adquiridos por las autoridades.

El desafío actual tanto para los actores públicos como privados es responder a una realidad compleja y en proceso de cambio. Las políticas públicas actuales requieren también de una mayor especialización y del manejo de variada información técnica por parte de los decisores. Se hace necesario apoyar y fomentar la participación ciudadana, entendida como un elemento insustituible en una democracia.

ENFOQUES RESPECTO A LA GOBERNABILIDAD, CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FFAA

La gobernabilidad, sugiere inmediatamente la idea de estabilidad del gobierno de un Estado que favorece su conducción y coadyuva a la conquista de sus objetivos.

En lo que respecta a su origen, deviene del anglicismo *Governance* o ejercicio y práctica de la autoridad en un espacio determinado, entendiéndose adicionalmente como la administración eficaz de dicha Autoridad. Una mala traducción de aquel vocablo devino en la española expresión *Gobernanza* precursora o antecesora de lo que pretende abarcar la ahora mundialmente conocida *Gobernabilidad*.

Podemos referirnos a este concepto desde dos perspectivas, una que enfatiza el carácter relacional en las sociedades definiéndola como “aquellos aspectos que permiten a una sociedad nacional trazar y conseguir objetivos incluyen aquellos que se dan al interior del poder ejecutivo, el legislativo y el poder judicial del estado, así como también las que se dan entre estos”²⁰ y la otra que destaca el carácter operativo del concepto, definiendo las relaciones de gobernabilidad como “Capacidad de una sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado”.²¹

Por otro lado, la *Gobernanza* es entendida como la institución de valores, principios y reglas formales e informales, que modelan la formulación e implementación de la política pública, es decir, es aquella institución que “definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva.”²²

²⁰ Luís Aguilera García, “Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI” versión digital

²¹ Op. Cit.

²² Op. Cit

Así, es posible medir la calidad de la gobernabilidad por el grado de desarrollo institucional de la Gobernanza que hay en una sociedad. Al respecto, Prats escribe que "un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales - instituciones dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias."²³

TEORIA DE LA DEMOCRACIA

Roberto Munizaga²⁴ asevera que la noción de democracia se puede entender en tres órdenes el lingüístico, el lógico y el de lo real, es decir no es lo mismo la palabra democracia, la idea de democracia y la democracia como una cosa. En lo que respecta a la palabra y la cosa podemos decir que son de origen griego y se remonta al siglo V antes de Cristo. El discurso de Pericles a los atenienses tal y como lo recoge Tucídides, en la Historia de la Guerra del Peloponeso²⁵ dice "Nuestra constitución política no tiene nada que envidiar a las leyes que rigen a nuestros vecinos; lejos de imitar a los otros, nosotros damos el ejemplo a seguir. A partir de que nuestro Estado es administrado en función del interés de la masa (de ciudadanos) y no de una minoría, nuestro régimen ha tomado el nombre de democracia... Los hombres se pueden dedicar, simultáneamente, a sus asuntos privados y a los asuntos del Estado".

TEORIA SOBRE EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FFAA.

Es evidente que Latinoamérica está, en forma general, libre del tan temido riesgo de golpes militares que las FFAA utilizaban para hacerse del poder. Esta situación; sin embargo no disimula el preocupante déficit que existe respecto a un eficiente y efectivo control democrático de los uniformados. A juicio de Arturo Sotomayor²⁶ este déficit es ampliamente notorio en:

- Grado de control civil de los gobiernos de LA sobre sus FFAA
- Tipos de Misiones que desempeñan los militares
- Grado de transparencia sobre recursos y presupuestos en Defensa

²³ Prats y Catal, J. Gobernabilidad y globalización. 1999. En: A gusto Cerrillo. La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. En: Instituciones y desarrollo. Edición especial, N° 8-9, 2001, versión digital.

²⁴ Munizaga, Roberto, "Principios de Educación", Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1978. 4ta edición.

²⁵ Guevara Niebla Gilberto; "Democracia y educación", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática" N° 16 Instituto Federal Electoral, México, 2000

²⁶ Arturo Sotomayor, "Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil", Revista Mexicana de Política Exterior.

ENFOQUE SOBRE EL CONTROL LEGISLATIVO O PARLAMENTARIO,

El control parlamentario en América Latina, esta en un grave rezago, en una sintonía 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 nombramientos y ascensos de los oficiales superiores de las FFAA.²⁷ 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. 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.²⁸ En otros casos, como ha ocurrido en países como Chile, Brasil e incluso México, las propias comisiones de defensa están encabezadas por militares en retiro.²⁹ En estas circunstancias, no sobra ni pericia ni experticia en el tema de defensa, pero el parlamentario, otrora uniformado, está más interesado en preservar las reservas y prerrogativas institucionales de su antigua organización que en reformar y ejercer una fiscalización sobre los militares.

Es común apreciar 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.³⁰ Como sostiene Carlos Basombrío Iglesias, las capacidades tenues de los congresos de fiscalizar las

²⁷Véase Tildad Follietti, "Facultades parlamentarias. Competencias constitucionales de los parlamentarios 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>.

²⁸ En <http://www.resdal.org/parlamenteo-y-defensa/parlamenteos2.html>.

²⁹ En el caso chileno, los senadores vitalicios eran, en efecto, ex comandantes de la 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 las Fuerzas Armadas, Guillermo Martínez Nolasco, del PRI

³⁰ En <http://www.resdal.org/parlamenteo-y-defensa/parlamenteos2.html>

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.³¹ Esta debilidad institucional llevo a expertos como Pion-Berlin a considerar que el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas en América Latina es, esencialmente, político. Legisladores y políticos difícilmente ejercen su rol, dejando el control a los militares mismos³²

ENFOQUE SOBRE EL CONTROL SOCIETAL Y CONOCIMIENTO CIVIL

En América Latina existe un débil control civil sobre las FFAA, la sociedad civil es apática, indiferente, con poco compromiso a temas de política de defensa. “Lo militar” tiene poco interés entre miembros de las ONGs, instituciones educativas, iniciativa privada y medios. Es común que los centros de estudios estratégicos estén dirigidos por las mismas instituciones militares. Son pocos los ciudadanos que tienen conocimientos sobre Defensa y Seguridad. Para expertos como Rut Diamint, el efecto de esta indiferencia social es la ausencia de una reflexión crítica, independiente y despojada de presiones militares y partidarias sobre políticas de Defensa.³³ En dichas circunstancias la reacción de los militares latinoamericanos; han mostrado falta de confianza y respeto frente a sus autoridades civiles, como de hecho sucedió en el caso venezolano en 1992 y nuevamente 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.³⁴

Los efectos de las Comisiones de la Verdad no han sido tan positivos en varios países como reconoce Esteban Cuya: Cuando alguna vez se trató de llegar al fondo de los hechos y encontrar responsables de actos contra los DDHH, pronto se levantaron las FFAA y policiales para mostrar que se consideran entes sagrados e intocables.³⁵

³¹ Carlos Basombrio, “Militares y democracia en América Latina de los 90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)”, En: R. Diamint. Op. City. P. 129.

³² D. Pion-Berlin, “Political Management...”.

³³ R. Diamint, “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los 90”, En id.,op. Cit., p.49

³⁴ D. Pion-Berlin, “Introducción”, pp. 1-35

³⁵ Esteban Cuya, “Las Comisiones de la Verdad en América Latina” Ko!aga 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 ONGs 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.³⁶ 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. La ausencia de guerra hace que los ciudadanos latinoamericanos asuman el tema militar como dado, sin ninguna urgencia ni sentido de emergencia.³⁷ 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.

ENFOQUE SOBRE LOS ROLES, MISIONES Y PROFESIONALIZACIÓN MILITARES

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.³⁸

Para 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

³⁶ R. Diamint, op. Cit, p. 50.

³⁷ D. Pion-Berlin y Harold Trinkunas, "Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin América", En: Latin American Research Review, vol.42, núm. 3, octubre de 2007, pp. 76-100

³⁸ Véase Wendy Hunter, "State and Soldier in Latin América: Redefining the military role in Argentina, Brazil, and Chile", en Peaceworks (Washington, D:C) United State Institute o Peace, núm. 10, 1999

militar.³⁹ 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.⁴⁰ No obstante la letanía 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.

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 policíacas 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.⁴¹ La militarización de la seguridad pública en 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

³⁹ Veáse Michael Desch, "Civilian Control of the Military: The changing security environment, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 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 de 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.

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.⁴²

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”.⁴³ En los países donde los militares están involucrados en operaciones antidrogas (Colombia y México, entre otros), 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. 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,

⁴² 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/.

⁴³ 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 América (WOLA), julio de 2005

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. 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.⁴⁴

Un tema en el tintero de la discusión es el debate sobre los posibles 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 a sus 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 FFAA, desde esta perspectiva, 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. Después de todo, las misiones de paz en el exterior pueden servir para alterar el interés y

⁴⁴ Argentina eliminó el sistema de conscriptos en 1994, Nicaragua tiene una fuerza profesional desde 1990 y Perú eliminó el servicio militar obligatorio en 2000. Cabe 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. Véase Arturo C. Soomayor, "Why Status Participate in un Peace Missions: An Análisis of Civil-Military Relations and its Effects on Latin Americas Contributions to Peacekeeping Operations", documento presentado durante la American Political Science Association (apsa) Annual Meeting, Filadelfia, 1 de Agosto de 2006.

la obsesión de los uniformados en asuntos de seguridad interna, aunque sus efectos globales sobre el control civil siguen siendo variados y ambiguos.⁴⁵

Cabe resaltar que en el área de OMP de la ONU, Argentina, nuevamente, lleva la delantera, por su participación militar, de hecho, es un tema de política exterior que ha generado 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; los soldados aceptaron nuevos roles y obtuvieron beneficios tangibles, como salarios extra y aprendizaje profesional.⁴⁶

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.⁴⁷ 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. Uruguay está ubicado entre los 10 principales contribuyentes militares a 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

⁴⁵ Véase A.C. Sotomayor “Why Status Participate in un Peace Missions: An Análisis of Civil-Military Relations and its Effects on Latin Américas Contributions to Peacekeeping Operations”, documento presentado durante la American Political Science Association (apsa) Annual Meeting, Filadelfia, 1 de Agosto de 2006

⁴⁶ Véase id., *The Peace Soldier from the south: From Praetorianism to Peacekeeping*, tesis doctoral, Nueva Cork, Columbia University, 2004, pp. 129-131.

⁴⁷ 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, Flasco, 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.

participación uruguaya en misiones de paz.⁴⁸ A diferencia del caso argentino, el uruguayo no ha logrado vincular explícitamente las misiones externas de las Fuerzas Armadas con su política exterior.⁴⁹

ENFOQUE SOBRE LA 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. 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 incierto si el gasto antes invertido en las FFAA ahora está 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.

⁴⁸ 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 veáse A. C. Sotomayor, *The Peace Soldier from the South...*, tesis doctoral

⁴⁹ 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

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. Incluso, algunos de estos Estados han colocado esos datos en portales de Internet, haciendo asequible y accesible la información.⁵⁰ 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”.⁵¹ 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 e 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 antinarcóticos 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 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.

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

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.r

de lo que su vecino brasileño (3400 millones *versus* 8000 millones de dólares). Los presupuestos chilenos provocan lo que en la jerga de las relaciones internacionales se conoce como un dilema de seguridad.

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 sus 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.

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.

Argentina, el país con más progreso democrático en política de defensa, puso en marcha una serie de medidas para reducir el gasto militar. Según datos oficiales, la reducción fue de más del 66.5% en un periodo menor a veinte años. Pasaron años para restablecer las relaciones cordiales entre uniformados y civiles.⁵² Por tanto, 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 para la consolidación y para la estabilidad regional.

⁵² 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

La transparencia presupuestaria puede mejorar las relaciones entre vecinos, disminuyendo los peligros de espirales y carreras armamentistas.

5. CONCLUSIONES

- Para lograr la Gobernabilidad Democrática de las FFAA es indispensable el conocimiento de los elementos que han impedido su consolidación. La contradicción entre la impartida “teoría de la acción social” y la realidad nacional producto de la inestabilidad política del país y de la corrupción e indiferencia de los políticos de turno, generaron iniciales alianzas entre civiles ambiciosos por participar del poder y militares golpistas que se sucedían con frecuencia en el gobierno.
- La clase política peruana no solo busco alianzas con los militares para usufructuar el poder, sino que permaneció indiferente a los asuntos militares como parte de la política del estado. El retorno democrático no mejoro dicha situación ya que los partidos políticos exhibían su clamorosa falta de políticas de Seguridad y Defensa así como de cuadros civiles especializados.
- El gobierno de Alejandro Toledo determino la Restructuración de las FFAA, orientada entre otros aspectos a su subordinación al poder político, no participación en la política nacional, potenciamiento y sobre todo disminución de efectivos eliminando las nefasta “pirámides institucionales”.
- Un profundo conocimiento de la misión constitucional de las FFAA, de su naturaleza, normas jurídicas, así como de la cultura organizacional de los Institutos Armados hubiese determinado aspectos muy importantes para la Restructuración como el sentimiento que los militares no son “enemigos o amenazas para la democracia”
- La preeminencia del Liderazgo sobre una eficiente Administración es garantía de la tan anhelada Gobernabilidad de las Instituciones del estado entre ellas, las FFAA. En este campo ha existido una debilidad histórica en nuestra región y por ello, nos parece un elemento de especial interés.
- El liderazgo civil en la conducción de la defensa se basa en las normas legales que establecen la dependencia y subordinación del poder militar a la autoridad política, pero su ejercicio requiere mucho más que esta consagración formal. Para ello es necesario planificar, definir metas y proporcionar una visión estratégica a largo plazo con ellos en mente. Esto nos da el marco que orienta nuestros actos.

- No se puede negar que la Gobernabilidad de las FFAA en el Perú es consecuencia directa tanto del Liderazgo político, de las relaciones civiles- militares, como de la menor o mayor participación de la sociedad civil en la Defensa
- Son dos los aspectos que dificultan el control civil y democrático de las FFAA y que en ambos, el denominador común es el preocupante déficit en materia de conocimiento sobre defensa y asuntos militares, ellos son la falta de Liderazgo Político y la Indiferencia de la Sociedad.

RECOMENDACIONES

- Construir una relación político-militar cooperativa bajo liderazgo político,
- Cimentar un liderazgo civil concentrado en la supremacía otorgada por la ley al Jefe del Estado y sustantivo en variadas esferas de decisión relevantes para la defensa y las FFAA.
- Preparar civiles para ejercer un liderazgo sustantivo en el Ministerio de Defensa.
- El nuevo liderazgo civil debe conducir la defensa, adoptar las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país. En este campo ha existido una debilidad histórica en nuestra región y por ello, nos parece un elemento de especial interés.
- Mejorar los dos aspectos importantes que dificultan muy seriamente el control civil y democrático de las FFAA y que en ambos, el denominador común es el preocupante déficit en materia de conocimiento sobre defensa y asuntos militares, ellos son la falta de Liderazgo Político y la Indiferencia de la Sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Adair, J. Legis “Lideres, no jefes”.. Bogota. 1990.

Adair, John “No jefes si no lideres. El camino hacia el éxito”.. Reed, Meter. Fundación Confemetal. 2004.

Aguilar David. “El camino del líder”. Físchman,. 2002.

Aguilera García Luis “Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI” versión digital

Alto rendimiento personal. Camino al éxito. Planes, Juan. Deusto. 2004.

A.J. Bacevich Coronel (R). El Control Civil: ¿Una Ficción Útil? www-cgsc.army.mil/milrev/Spanish/MayJun99/bacev.htm - 21k.

Benítez Manaut Raúl “Las Relaciones civiles-militares en una democracia: releendo a los clásicos”. Revista FFAA y sociedad ano 19 No 1-2005 pp 153-168

Bennis, W y Nanos B. Norma “Lideres: las cuatro claves del liderazgo eficaz”.. Colombia. 1995.

Brian Clegg “Liderazgo de marca y cautive el corazón de los clientes”.. Prentice Hall.200.

Cairo Michael F.: Control Civil de las Fuerzas Militares.

<http://embajadausa.org.ve/demo12spa.pdf>

Canessa Julio “Las relaciones entre civiles y militares” Revista FFAA y sociedad ano 7(4) pp 10-11

Carlos. Granica “La sucesión del líder”. Herreros de las Cuevas, 2003

Carlos Rodríguez Lagreca Coronel (R). EL PODER CIVIL Y EL FACTOR MILITAR Reflexiones para un modelo de relación. Revista de análisis político Escenario2. N° 5. Diciembre de 2001. Montevideo. Uruguay.

Cashman, Kevin “El despertar del líder”.. Expresa Activa. 2004.

David Trask: Democracia y Defensa: El control civil de los militares en Estados Unidos. USIS, Vol. 2, N° 3, Julio de 1997.

Deusto. Reed “Lecciones de liderazgo para directivos del futuro”., Meter. Expansión. 2003.

Estrada Rodríguez, Mauro “Liderazgo (desarrollo de habilidades directivas)”.. Moderna cuarta edición. 1999.

Goodman Louis W.: Relaciones entre civiles y militares en la era posterior a la guerra fría. USIS, Vol. 2, N° 3, Julio de 1997.
<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijds/ijds0797.htm>

Guevara Niebla Gilberto; “Democracia y educación”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática” N° 16, Instituto Federal Electoral, México, 2000.

Huntington Samuel P.. El Soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico militares. Grupo Editor Latinoamericano. Trad. Cristina Piña. Buenos Aires, 1995.

Huntington Samuel P. Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones civiles-militares en teoría.. En: La institución militar en el Estado contemporáneo. Rafael Bañón & José Antonio Olmeda. Alianza. España, 1985.

José A. Olmeda “Democracias frágiles, las relaciones civiles militares en el mundo iberoamericano”. Editorial Tirant Lo Blanch 1ª Edición (09/2005) 806 pp.

James P. McCarthy “Relaciones civiles y militares en una Democracia: perspectivas de un general USA”. Air and Space Power Journal 1992.

Juan Carlos “El bosque del líder”. Cubeiro,. Prentice Hall. 2001.

Kohn Richard H. Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos. En: Relaciones cívicos militares comparados. Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias (América Latina). Kevin Casas Zamora (Comp.). Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica, 1997.

Lincoln Abraham, Discurso de Gettysburg en 1864 .

Pereyra Carlos, “Sobre la Democracia”, Revista Nexos 57, septiembre de 1982

Poter, Michael. Peters, Tom. Kotter, John P. “Pequeñas lecturas para grandes líderes”.

Pratts y Catal, J. Gobernabilidad y globalización. 1999. En: Augusto Cerrillo. La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. En: Instituciones y desarrollo. Edición especial, Nro. 8-9, 2001, versión digital.

Relaciones entre civiles y militares en la era posterior a la guerra fría. USIS, Vol2, No 3, Julio 1997

Rousseau, Jean Jaques; “El Contrato Social”, Ed. Ercilla, 1988. Tocqueville, Alexis de, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 1963 (publicación original 1835).

Rut Diamint, ed. Control civil y las fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, (Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella. NuevoHacer, GEL-Editores, 1999)

Santiago Álvarez de Mon “El mito del líder”.. Financial Times/Prentice Hall. 2001.

Sotomayor Velásquez, Arturo C., Revista Mexicana de Política Exterior Numero 83

Stein, Guido “La aventura del liderazgo”.. Gestión. 2003.

Trask David: Democracia y Defensa: El control civil de los militares en Estados Unidos. USIS, Vol. 2, N° 3, Julio de 1997.
<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijds/ijds0797.htm>

