

PION-BERLIN, David, UGARTE, José Manuel (Comps.)
Organización de la defensa y control civil de las
Fuerzas Armadas en América Latina
Jorge Baudino Ediciones
Buenos Aires, 2013
312 páginas

¿Los países latinoamericanos han tenido éxito en su reforma de sus organizaciones de defensa? es la interrogante que busca responder este valioso esfuerzo (liderado por David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte en su rol de compiladores) por comprender las reformas al sector seguridad y defensa llevadas a cabo en la región tras las transiciones democráticas. Para lograr ese objetivo la obra reúne a destacados especialistas en el campo que, en conjunto, entregan una panorámica completa sobre la problemática, desde el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), pasando por la región andina (Perú, Colombia y Venezuela) para terminar en Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Antes de abordar los diferentes estudios de caso que integran esta compilación, Pion-Berlin formula un marco teórico-conceptual que constituye el eje principal del texto, proponiendo una tipología ideal de modelos organizacionales de la defensa a objeto de maximizar el control civil, focalizada en las siguientes dimensiones: 1) mayor presencia civil en instituciones del sector defensa, 2) habilitación completa del Ministerio de Defensa (MD) en la cadena de mando, 3) reducción de la verticalidad de la autoridad militar en cuanto a operaciones, formación y presupuesto; y 4) división de la autoridad militar y fortalecimiento del liderazgo civil democrático. Siguiendo al autor el tipo de modelo organizacional "preferido" para la defensa es aquel en que la cadena de comando se ejecuta directamente desde el Presidente al MD para bajar hacia los tres comandantes en jefe. Por otro lado, un Consejo de Defensa/Seguridad Nacional actúa como asesor del Presidente, mientras que el Estado Mayor Conjunto asesora al ministro del ramo. Asimismo, propone una "segunda mejor opción" consistente en la presencia mixta de personal en la cadena de mando entre el MD y Estado Mayor Conjunto. Por último, conceptualiza una estructura de "mando dual", o sea, el MD solo se encarga de las funciones administrativas, mientras que la cadena de mando operacional es ejecutada directamente por el Presidente, quien dirige y controla el Estado Mayor Conjunto. Pion-Berlin remata con el siguiente diagnóstico: "la mayoría

de los países de la región no han logrado el primer modelo ideal-típico, aunque algunos se acercan bastante” (p. 49) como es el caso de Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, mientras que en el extremo opuesto se encuentran Ecuador, Venezuela, Paraguay, Bolivia y Honduras.

En el segundo capítulo introductorio, José Manuel Ugarte se focaliza en el establecimiento del marco legal en el que operan el MD y FF.AA. a nivel regional a través de un estudio comparado de México, Guatemala, Venezuela, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Argentina y Chile. La principal conclusión obtenida de este exhaustivo examen es que existen determinados modelos de organización de la defensa que favorecen la conducción política de la defensa y otras que la obstruyen. A juicio de Ugarte, las cuatro primeras naciones citadas no poseen estructuras de defensa propicias para una conducción eficaz del sector, especialmente Bolivia y Venezuela donde estas se encuentran altamente politizadas producto de gobiernos con proyectos nacionalistas-populistas que dependen en gran medida de la cooperación del instrumento militar para implementar sus agendas. En tanto, el autor destaca que los cuatros últimos países señalados han realizado reformas sustantivas en el sector defensa conducentes a incrementar la supremacía civil.

Las secciones restantes se dedican a tratar la problemática principal mediante estudios de caso, comenzando con Uruguay (escrito por Julián González Guyer), en el cual se plantea que la correlación de fuerzas socio-políticas proclives a la democracia es el pilar principal sobre el cual ha descansado la estabilidad institucional más sólida existente en el subcontinente. En efecto, el autor destaca la experiencia vivida en los 70 y 80 como el único episodio autoritario ocurrido en el Uruguay contemporáneo, agregando que fue “el blindaje democrático que representa el clima de época internacional y regional constituido a partir del fin de la Guerra Fría” (p.141) resultó ser decisivo para disuadir cualquier intento de instaurar un régimen militar. Más tarde, afirma que el diseño de las relaciones institucionales desarrolladas en el sector defensa surgidas en la mitad del siglo pasado y respaldado en el andamiaje legal uruguayo ha sido un facilitador para conseguir la subordinación militar a las autoridades democráticas. Sin embargo, González Guyer termina reconociendo la existencia de una autonomía militar relativa como resultado de un déficit en cuanto a capacidades y conocimientos civiles sobre asuntos de defensa, constituyéndose en la principal debilidad del gobierno encabezado por José Mujica.

Posteriormente, Marcos Robledo analiza las reformas llevadas a cabo por los gobiernos concertacionistas (1990-2010) que contribuyeron a aumentar los

niveles de gobernabilidad en el sector defensa tras el régimen militar. Robledo argumenta que en el caso de Chile a medida que la amenaza de golpe o intromisión militar severa fue debilitándose, las dimensiones de eficacia y eficiencia adquirieron una importancia creciente. A pesar de que, según el autor, la contestación no desapareció, manifestándose mediante “shirking” (incumplimiento de las reglas del juego) un problema de política burocrática que se logró mantener dentro de un marco democrático. Finalmente, asegura que para el caso chileno “la evidencia disponible sugiere que la conducta militar contestaría debería en el futuro oscilar entre crisis sectoriales, cada vez menos frecuentes, y “shirking” (p.188), advirtiendo que “este último comportamiento estratégico ciertamente puede disminuir en el mediano plazo la gobernabilidad democrática de la defensa” (p.188), siendo uno de los principales desafíos respecto a la gestión del sector defensa que enfrentaran los próximos gobiernos independientemente de su tendencia político-ideológica.

Argentina es examinada por Esteban Germán Montenegro, su artículo trata la escasez de recursos humanos civiles calificados en el sector defensa durante el Kirchnerismo. Montenegro plantea que este problema “llevó a distintos funcionarios ministeriales a considerar la posibilidad de dotar al Ministerio de Defensa con recursos humanos provenientes de las FF.AA., es decir, oficiales en situación de retiro convocados como asesores de las diversas instancias ministeriales y de cuadros militares en actividad para suplir la necesidad de personal capacitado para gestionar los asuntos militares” (p. 218). De esa manera, la experiencia trasandina resulta ser aleccionadora en cuanto a la incapacidad gubernamental para “generar estas capacidades humanas especializadas y proyectarlas profesionalmente dentro de una carrera burocrática” junto a la falta de voluntad política para “asegurar la formación de cuadros civiles con conocimientos especializados en condiciones de asumir un rol clave –el rol político– en la instrumentación de estas iniciativas” (p. 222) de manera viable a mediano y largo plazo. Siendo esta situación una debilidad estructural, tanto en el ámbito político como técnico-burocrático, presente en varios países de la región respecto a la gestión del sector defensa.

Por otro lado, Ciro Alegría Varona asegura que las relaciones cívico-militares en Perú se encuentran en un estado de transición desde una estructura de “mando dual” hacia una “segunda mejor opción” causada por la “necesidad de fortalecer el componente político de la conducción de la defensa para hacer frente al riesgo de violencia asimétrica que acompaña al proceso de democratización” (p. 258) aludiendo a la situación que se vive en el valle de los ríos Apurímac Ene y Mantaro (VRAEM). En ese sentido, el autor destaca que el

control directo del MD sobre la preparación y uso de las FF.AA. es necesario para enfrentar a actores armados no estatales (como Sendero Luminoso) mediante una guerra de baja intensidad. Tal escenario supone un alto grado de respaldo político, consulta permanente y disponibilidad de recursos a objeto de que el accionar del instrumento militar tenga correspondencia con los intereses de una sociedad en democratización, lo cual, según Alegría, es imposible bajo un esquema de "mando dual" o "con uno de simple coordinación entre autoridad política y comando militar" (p. 260).

Alejo Vargas y Christian Álvarez destacan la "larga y dañina" tradición de no intervención civil en asuntos militares que ha caracterizado a Colombia pues a objeto de "garantizar su gobernabilidad, las elites políticas colombianas se desentendieron de los asuntos referentes a la seguridad y defensa, concediéndoselas por completo" (p. 281) a las FF.AA. Y si bien en ese país existe una subordinación formal de las FF.AA. al poder civil (de los partidos políticos, mas no del Estado), estas adquirieron un alto grado de autonomía en el manejo del orden público y conflicto armado, volviéndose políticamente beligerantes con respecto a esas materias. De igual modo, los autores afirman que el MD no se ha consolidado como el vehículo de las relaciones cívico-militares siendo una mera "instancia administrativa, mientras que las decisiones estratégicas claves y operativas recaen en el Presidente y la cúpula militar" (p. 283) dado el poco conocimiento y preparación de civiles sobre la materia. A ello se suma que el MD "es parte del reparto burocrático partidista y, no en pocas ocasiones, el Ministro ha sido designado de acuerdo a intereses políticos" (p. 283) y no en virtud de su experiencia en asuntos militares, lo cual no ayuda a consolidar la supremacía civil en tanto se ve al MD como un organismo politizado ignorante de las necesidades y desafíos nacionales en el área.

El artículo final del libro, a cargo de Orlando J. Pérez, analiza el proceso de reforma del sector seguridad y defensa en Centroamérica como resultado de los acuerdos de paz. El autor advierte el riesgo de una militarización de seguridad pública expresada en la participación militar en operativos de combate al crimen organizado, sobre todo en el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Otro punto crítico es la débil subordinación de las FF.AA. a la autoridad civil legítimamente constituida debido a la cultura militarista prevaleciente en la subregión, sumada al déficit de civiles capacitados en el ámbito de la defensa en los distintos gobiernos centroamericanos. Pérez concluye que esta situación ha impedido fortalecer el rol del MD como instancia de formulación e implementación de políticas públicas en la materia.

Los nueve capítulos que componen el volumen analizan exhaustivamente la relevancia que posee la organización del sector defensa para las relaciones cívico-militares, esperando obtener lecciones que sean de utilidad para conseguir una mayor eficiencia, eficacia, y control constitucional en su gestión, en vista de lo gravitante que resulta ser esta problemática dentro de la coyuntura en los estudios de Seguridad y Defensa a nivel regional.

Esteban Arratia Sandoval
Analista en Políticas y Asuntos internacionales
Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos
jarratia@anepe.cl