



La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina

Autoría: Diamint, Rut (editora)

Fecha de publicación: Septiembre 1997

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

¿Cómo citar este trabajo?

Diamint, R., et al. (2001) La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina. [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13156>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo histórico de la investigación ditelliana

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 47

**LA CUESTIÓN CÍVICO-MILITAR EN LAS NUEVAS
DEMOCRACIAS DE AMÉRICA LATINA**

Rut Diamint.(editora) *

Septiembre 1997

RESUMEN: La supremacía civil sobre las cuestiones militares y de seguridad es un logro parcial del retorno a la democracia. La virtual inexistencia de núcleos ciudadanos capacitados para ejercer el control de los asuntos de la defensa y la seguridad afecta la calidad de las democracias latinoamericanas.

La situación en la que se encuentran las relaciones cívico-militares en América Latina es heterogénea, sin embargo, en todos los países existe una demanda para mejorar el orden público, que incluye el control democrático de las Fuerzas Armadas, pero que además abarca un campo más amplio de situaciones en las que se incluyen las reformas del estado y de las estructuras institucionales y legales; el resguardo de las garantías individuales y comunitarias y las modificaciones en las misiones y concepciones de los aparatos de defensa y seguridad.

Este documento presenta cinco trabajos que forman parte de un proyecto de investigación financiado por la Fundación Ford, y asentado en la Universidad Torcuato Di Tella, acerca de las prerrogativas militares en América Latina posteriores a la transición a la democracia incorporando una reflexión sobre el estado y la sociedad civil.

* Rut Diamint
Departamento de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Torcuato Di Tella
Miñones 2159/77
(1428) Capital Federal - Argentina
rut@utdt.edu.ar
Fax: (541) 784-0089

INDICE

- Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar* 3
Rut Diamint
- Las Fuerzas Armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina* 39
Felipe Agüero
- Militares y democracia en la América Latina de los noventa (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)* 74
Carlos Basombrío Iglesias
- Pensamiento y papel de los militares en América Latina en el umbral del siglo XXI* 130
Suzeley Kalil Mathias
- Economía y Seguridad: Regulación del gasto en seguridad en América Latina en los noventa* 157
Mónica Serrano

**ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL ANTE
LA CUESTIÓN CÍVICO-MILITAR**

Rut Diamint

**Proyecto: "La cuestión cívico-militar en las nuevas
democracias en América Latina".**

Universidad Torcuato Di Tella

Fundación Ford.

Agosto de 1997

- Segunda Versión -

Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar

1 - Introducción:

Los países de América Latina han adquirido recientemente sistemas políticos democráticos. En la mayoría de ellos, ese cambio se ha realizado de forma simultánea a reformas del estado y de la economía que produjeron modificaciones en la estructura social y en el sistema de representación política. Con este trabajo queremos realizar un aporte para considerar como la cuestión militar afecta la calidad de los regímenes. Es una reflexión acerca las falencias que persisten en la articulación de demandas de la ciudadanía en los temas referidos a asuntos de defensa y orden público.

En el tránsito a la democracia, las Fuerzas Armadas de América Latina también han cambiado. Las instituciones militares aceptaron -con resignación, culpa o desagrado- el nuevo rol en los gobiernos civiles. Sin los incentivos internacionales que en el pasado apoyaron las pretensiones de influencia directa sobre el poder¹, y no contando con las alianzas internas que respaldaron los golpes militares en el pasado, ellas se vieron forzadas a producir cambios en sus estrategias. Estas modificaciones no implican que el factor militar haya desaparecido de las sociedades latinoamericanas, por el contrario, el mantenimiento de prerrogativas² y

¹ Desde la política norteamericana de promover democracia (*enlarging democracy*) hasta actuaciones concretas de la OEA en los casos de Perú, Guatemala y Paraguay, del Grupo de Río y del Mercosur, se reafirma esta idea.

² Alfred Stepan define las prerrogativas militares como: "Para nuestros propósitos, la dimensión prerrogativas institucionales de las Fuerzas Armadas refiere a aquellas áreas donde, desafiando o no, los militares como institución asumen que tienen derechos adquiridos o privilegios, formales o informales, para ejercer control efectivo sobre su propio gobierno, para jugar un rol en áreas extra-militares del aparato estatal, o incluso estructurar relaciones entre el estado y la sociedad política y civil.", en *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press, New Jersey, 1988. Pg. 93. Las prerrogativas hoy pueden manifestarse también de forma diferente a como se

diferentes grados de autonomía castrense se enlazan con una demanda por la profesionalización.³

Las Fuerzas Armadas siguen siendo en muchos casos una fuente de tensión y en algunos países, un obstáculo para el funcionamiento de los regímenes democráticos. Sus fuentes de poder y autonomía política pueden sostenerse en el nuevo régimen de gobierno a través de pactos de transición (como en Chile, Uruguay), de homogeneidad con las élites gobernantes, (como en Brasil), o de ausencia de estructuras políticas (como en Paraguay).⁴ A pesar de ello, no se supone el retorno a gobiernos militares. La posibilidad de evitar intervenciones militares parece no

daba anteriormente. Por ejemplo, en vez de reclamar mayor presupuesto, pueden utilizar sus recursos institucionales para generar ingresos propios sin control estatal. Un caso de este tipo es la alianza entre la Fuerza Aérea Argentina y la empresa Edecassa de servicio de cargas en los aeropuertos del país. Gabriel Aguilera Peralta señala el involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades productivas económicas, especialmente de carácter comercial, existiendo la posibilidad de autofinanciamiento de las instituciones bélicas que debilitan el control de las autoridades civiles, en "Centroamérica: La construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua"; en *Construcción de la Paz, Cultura de Paz y Democracia*, IRIPAZ, CLAIP, PNUD Guatemala, 1997, pg. 477. Otra manera de pensar las prerrogativas es en la medida de que los militares se convierten en actores legítimos de la democracia, manteniendo una alta capacidad de influencia en las decisiones de política.

³ Esta demanda se vincula a las pretensiones norteamericanas de orientar a las Fuerzas Armadas hacia tareas que corresponde a las fuerzas de seguridad. James Burk, "Thinking Through the End of the Cold War", en James Burk, de. *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1994, pg.14. En el caso de Brasil, queda así expuesto en el libro del Almirante Mario Cesar Flores, *Bases para una política Militar*, Universidad Nacional de Quilmes-Ser en el 2000, Buenos Aires, 1996, pg. 125-129. y para Argentina, Rut Diamint, "La producción de seguridad", en prensa, Ver Fernando Bustamante, "La cuestión de las medidas de confianza en el contexto de la sub-región Andina", en Francisco Rojas Aravena, de. *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO, Chile, 1996, pg. 201

⁴ Para Chile, Claudio Fuentes, "Militares en Chile: ni completa autonomía, ni total subordinación", en *Chile 96, Análisis y Opiniones*, FLACSO, Chile, 1997; Para Brasil, Braz Araujo, *Novos Padroes de pensamento estratégico no Brasil*, NAIPPE/USP, Sao Paulo, 1993 y Mario Cesar Flores, op.cit.; para Paraguay, José Luis Simón, *Política Internacional para la democracia*, Fundación Hans Seidel, Asunción, 1995. Un análisis de los estudios de la cuestión civico-militar es la realizada para este mismo proyecto por Felipe Agüero, "Las Fuerzas Armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina", segunda versión, mayo de 1997.

asentarse en el progreso económico ni en gobiernos fuertes,⁵ sino en el desarrollo de una sociedad civil que en base a sus aprendizajes de las experiencias autoritarias, promueva una esfera pública para la toma de decisiones.

El protagonismo de la ciudadanía comienza a abrir un espacio en el que nuevas herramientas permiten definir el lugar de la defensa y de la seguridad. Pero es paradójal que habiendo sido la recurrencia de golpes militares o la acción interna de las Fuerzas Armadas, una barrera a la libre expresión ciudadana y uno de los temas centrales en los fracasos de la democracia, las asociaciones de la sociedad hayan dejado a un costado los asuntos militares.⁶

En este trabajo nos proponemos revisar una serie de temas que nos permitan entender la limitada actuación de la sociedad en los temas de defensa. Para ello, comenzaremos con una descripción acerca de los nuevos conceptos de seguridad. En segundo término, repasaremos algunos conceptos respecto al tema del estado y los asuntos militares. Luego, haremos algunas consideraciones acerca del rol de la sociedad civil en ese nuevo escenario y por último, describiremos las tendencias de la asociaciones de la sociedad y su relación con la cuestión militar.

En un proceso de reformas políticas trascendentes, la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la definición de las relaciones cívico-militares debe estar determinada por el campo de lo político, ya que siendo la seguridad una cuestión esencial del estado, son sus actores los que estipulan las normas que delimitan su campo de acción.

⁵ Esta idea es la tesis del artículo de Robert H Dix, "Military Coups and Military Rule in Latin America", en *Armed Forces and Society*, Vol 20, No 3, Spring 1994, que adjudica a los recortes fiscales, la apertura comercial y las privatizaciones la facultad de disminuir la ocurrencia de golpes de estado, especialmente pg. 450.

⁶ Desde la perspectiva que señala Feaver, los militares tienen capacidades para identificar amenazas y dar la respuesta apropiada a ese riesgo, mientras que los civiles pueden fijar de forma relativamente aceptable riesgos para la sociedad, y son los militares quienes cuantifican el riesgo, mientras los civiles lo juzgan. En Peter Feaver, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", en *Armed Forces and Society*, Winter, 1996, pg.154.

2 - Seguridad, democracia y ciudadanía

El renacimiento democrático trajo aparejado diversas formas de entender e interpretar a los nuevos regímenes y las discusiones acerca de democracia formal o sustancial incorporaban una dimensión ética y normativa centrada en la autonomía y la participación de la sociedad frente al poder del mercado.⁷ Una ciudadanía incrementalmente democrática garantizaría a largo plazo el pasaje hacia una sociedad moderna y dentro de estas visiones normativas, también se pensaba que sería más equitativa.⁸ Este proceso tendría la capacidad de revertir los legados autoritarios y patrimonialistas de la tradición política latinoamericana inaugurando un prolongado ciclo de estabilidad política, luego de alcanzado un consenso sobre las reglas de juego. Junto a esas conceptualizaciones, surgía la idea de dotar a la ciudadanía de recursos tradicionalmente incorporados a las democracias más avanzadas, de pactos entre partidos y fuerzas sociales y de control de las políticas públicas.⁹

¿Como afectó esa visión regenerada de democracia al campo de la seguridad? Sin duda, la democracia y centralmente el fin de la confrontación ideológica, contribuyeron a un replanteo del concepto de seguridad.¹⁰ La seguridad entonces ya no está tanto vinculada a la guerra

⁷ Peter Hakim y Abraham Lowenthal, "Las frágiles democracias de América Latina", en Larry Diamond y Marc Plattner, (comp.) *El Resurgimiento de la Democracia*, UNAM, México, 1996, pg.298.

⁸ Norbert Lechner, "La democracia entre la utopía y el realismo", *Revista Internacional de Filosofía Política*, UAM-UNED, Madrid, diciembre de 1995, No 6 y Alberto Olvera, "Civil Society and Political Transition in México", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997. Un postulado era la transformación del estado cediendo poder a la ciudadanía y reclamando que los actores no-gubernamentales se organicen fuera de los partidos y las coaliciones electorales respetando sus propios intereses y cultura. Publicación colectiva, *Towards a Liberating Peace*, The United Nations University, Tokio, 1995, pg.164.

⁹ José María Maravall, "Después de las transiciones: Los dilemas del reformismo", en Norbet Lechner, de. *Capitalismo, democracia y reformas*, FLACSO, Chile, 1991, pg.143. Larry Diamond, "Tres paradojas de la democracia", *Revista de Democracia*, Costa Rica, verano, 1990, pg.53.

¹⁰ Para un resumen de esa idea ver Bjorn Moller, "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos", en *Desarrollo Económico*, vol 36, No 143, octubre-diciembre de 1996.

sino a amenazas relacionadas más directamente con el bienestar ciudadano, incluyendo asuntos de recursos naturales, medio ambiente y demografía.¹¹ Como se pregunta Lipschutz: "¿Que, en un último análisis, debe ser asegurado? Si los agujeros de ozono son una amenaza, ¿es ese nuestro enemigo? Si los inmigrantes son una amenaza, ¿deben los policías convertirse en soldados? Si la competitividad económica de nuestros aliados es una amenaza, ¿la Norteamérica Corporativa debe ser protegida contra las ventajas de los capitales extranjeros o contra aquellos que han sido despedidos durante los recortes realizados por las políticas de saneamiento de nuestra economía?"¹²

La mirada de la seguridad, desde el bienestar del individuo, incluye problema sociales y fuentes internas de inestabilidad.¹³ Incorpora también las exigencias de las códigos internacionales, los temas de identidad cultural, los derechos políticos y en menor medida a los temas netamente militares.¹⁴ La exagerada ampliación del concepto también conlleva algunos riesgos en el caso de que se pase por el tamiz de la seguridad, temas de la sociedad que no requieren ser militarizados. El resultado puede ser dispar: uno, es el riesgo de "securitizar" la agenda social y que finalmente se militaricen asuntos que no se resuelven por medio de instancias militares; dos, la "deseuritización", o sea el vaciamiento de contenido por su excesiva ampliación, por el cual se crea un vacío en la protección de los ciudadanos.¹⁵

Los temas de seguridad han sido enfocados desde el estado - y en América Latina ese estado en muchas ocasiones estuvo en manos

¹¹ Jessica Tuchman Mathwes, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, No 68, spring 1989.

¹² Ronnie D. Lipschutz, *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995, pg.14.

¹³ Se puede considerar que es una cuestión "glocal", global y local al mismo tiempo, frente a los cuales la comunidad internacional no tiene ningún sistema de seguridad. En Eric de la Maisonneuve, "Fuerzas Armadas nacionales en un mundo globalizado?", paper presentado a la conferencia El Estado en la Aldea Global, ABRA, Buenos Aires, 1997, pg. 7 y 11.

¹⁴ Ronnie D. Lipschutz, op. cit., 1995 y en el mismo libro, el artículo de Ole Waver, "Securitization and Deseuritization". Wayne C. Thompson, presenta la idea de la seguridad en el siglo 21 no se consigue amenazando sino garantizando la seguridad del otro estado, en "Redefining Security. 2000 and beyond", en *Essays on Strategy*, No X, National Defense University Press, Washington, D.C., 1993, pg. 111.

¹⁵ Ole Waver, op.cit., 1995, pg. 83.

militares- o en las mismas fuerzas armadas, que traducían el monopolio de la fuerza, transferida por un estado republicano, como si lo recibieran por herencia imperial. Ole Waver diferencia una tradición anglosajona en la que el concepto de seguridad societal está basado en la separación del estado y la sociedad; de una visión europea continental en la que esa división es más relativa, el estado tiene su propio derecho de existencia; o de la tradición norteamericana, con un concepto minimalista de estado, que no tiene una razón de ser (raison d' être) inherente y que se legitima solo por servir a la sociedad.¹⁶ En esta postura, la única razón de la existencia de un aparato de seguridad es asegurar a los individuos.

Basándonos en estas tres tradiciones, ¿el consenso democrático y las nuevas ideas sobre la seguridad, facilitan la incorporación de la ciudadanía a los temas de seguridad? Sin duda hay una nueva legitimidad¹⁷ para crear frenos a los tradicionales manejos de los militares en nuestra región, pero como indica Garretón, en las nuevas democracias latinoamericanas permanecen enclaves autoritarios debidos a la limitada experiencia en regímenes democráticos y a que en estas sociedades, el autoritarismo desgastó varias generaciones, nutriendo la presencia de valores, mentalidades y actitudes antidemocráticas o autoritarias.¹⁸

De esta forma, si bien los actores sociales cobran protagonismo dentro del estado, la articulación de esas demandas sociales no se ha empalmado con la misma fuerza en el control de las actividades de los militares. Aún en los casos en los que existe una presencia de los movimientos sociales, la capacidad de incidir en la definición de políticas es restringida. La reflexión acerca de quienes son cuidados a través de la seguridad, que antes recaía en confusas valoraciones ideológicas, ahora favorece al bienestar de la comunidad, por lo menos a nivel del discurso. Ese bienestar aparece ligado a la eficiencia del estado para cumplir con ciertas funciones, y de este planteo se deriva la interrogación acerca de la

¹⁶ Ole Waver, op.cit., 1995, pg. 84.

¹⁷ Samuel Huntington, "La tercera Ola de la Democracia", en Larry Diamond y Marc Plattner, op.cit. 1996, pg.8. También en Michael Shuman y Hal Harvey, *Security without war. A Post-Cold War Foreign Policy*, Westview Press, Colorado, 1993: "Because the legitimacy of international norms comes ultimately from the people, NGOs already play an important role in developing them", pg. 223.

¹⁸ Manuel Antonio Garretón, "Human Rights in Process of Democratization", *Journal of Latin American Studies*, Vol 26, february 1994, pg. 223.

legitimidad del gasto en defensa. Sin embargo, la seguridad que estos actores perciben como amenazada no está vinculada a una guerra cercana, sino a la protección de su vida y sus bienes.¹⁹ Para lo cual el aparato de defensa no parece ser adecuado, y en todo caso es por lo menos demasiado costoso para garantizar las propiedades y derechos ciudadanos.

Paralelamente, la inclusión de la ciudadanía genera también una visión contrapuesta de la seguridad del estado. En los procesos de ajuste se produce una expulsión de trabajadores fuera del mercado, aumentando las diferencias e iniquidades sociales que pueden motorizar conflictos sociales.²⁰ La gobernabilidad se lesiona por la amenaza del estallido social, criterio en base al cual algunos piensan encontrar un nuevo rol para las Fuerzas Armadas.²¹

Los ciudadanos perciben a la seguridad de las sociedades vinculada a la seguridad política y la estabilidad institucional.²² Históricamente, la monopolización de la fuerza legítima se puso en práctica para obtener un orden social y evitar la dispersión de la violencia, al mismo tiempo tenía que servir para garantizar las normas de la convivencia social. ¿Que pasa con los ciudadanos cuando perciben que esas instituciones monopolizadoras de la violencia, ya no cumplen con las propósitos para las cuales fueron creadas?²³ O sea, si las Fuerzas Armadas o las Fuerzas de Seguridad no respetan los derechos humanos, cometen robos, actúan corruptamente y se convierten en asociaciones criminales, ¿como se

¹⁹ Maurice Bertrand, *La fin de l'ordre militaire*, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, Paris, 1996, pg. 51-53.

²⁰ Larry Diamond, *op.cit.*, 1990, pg.50.

²¹ Ver Mario Cesar Flores, *op.cit.*, pg. 88 y 95-97.

²² Ole Waeber, *op.cit.* Algunos autores son más escépticos "Pero la democracia en América Latina dista mucho de ser robusta. En ninguna parte se ha logrado del todo, tal vez se ha establecido con más firmeza en unos cuantos países donde ya estaba profundamente arraigada y llena de vitalidad desde hace una generación. En la mayor parte de los demás países, la democracia corre el peligro de la violencia criminal y política, de conflictos entre autoridades civiles y militares, de presentar una decadencia económica prolongada y tremendas desigualdades sociales y económicas." Peter Hakim y Abraham Lowenthal, *op.cit.*, 1996, pg 297.

²³ Norbert Elías, "Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and its Infringement". en John Keane, *Civil Society and the State*, Verso, Gran Bretaña, 1988.

legítima su monopolio de la violencia? Entre el miedo a eliminarlas y quedar bajo la ley hobbesiana del estado de naturaleza y la opresión monopólica, ¿cuál es la opción de la sociedad?

No es involucrar a las Fuerzas Armadas en los conflictos que nacen de las contradicciones de la democracia. Los militares no están preparados para dar una respuesta a las exclusiones sociales y en el caso en que ofrezcan una alternativa, estará ligada a la represión. Pese a la tendencia hacia un equilibrio entre civiles y militares promovido por canales internacionales y económicos y cuyo objetivo es generar cambios culturales, estas pautas son insuficientes para solucionar esa tensión. Además, la mirada hacia afuera presenta un mundo de inmensas contradicciones.

Maurice Bertrand señalaba respecto a la visión de un nuevo orden mundial que "más de treinta conflictos armados están en curso; más de 25 millones de soldados sirven en aparatos militares sofisticados; y el fin de la guerra fría, la 'desaparición del enemigo' y el desarrollo de nuevas amenazas no militares no han llevado ni a cambios fundamentales en la estructura de las Fuerzas Armadas ni a una transformación visible de las políticas militares".²⁴ Su pronóstico es que el nivel de irracionalidad de las políticas militares actuales no se podrá mantener por mucho tiempo y que la agresión de un país vecino es una hipótesis conminada a contados casos, pero simultáneamente, plantea que no se perciben claramente los cambios en la manera de pensar la política de defensa.

El mundo occidental se presenta como un escenario de acuerdos de limitación de armas de destrucción masiva, que promueve el control de la transferencia de armamentos y tecnologías militares y que supervisa el mundo a través de tratados militares y de los clubes de proveedores de tecnología.²⁵ Pero contradictoriamente, se distienden los controles a través de una excesiva oferta de materiales de guerra. Así está sucediendo con el levantamiento de las prohibiciones impuestas por el presidente Jimmy

²⁴ Maurice Bertrand, op.cit, 1996, pg. 14.

²⁵ Antonio Remiro Brotons, lo presenta como una justificación para extender el poderío de las potencias occidentales, en un interesante artículo: "Civilizados, Bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, De. Tecnos, Madrid, España, 1995.

Carter a las dictaduras latinoamericanas.²⁶ Desde fines de 1995 se empezó a debatir otra política vinculada a la venta de aviones F16 al Cono Sur. La posición del Departamento de Estado y la Vicepresidencia era contraria a la oferta de los aviones, considerando que las falencias en el control de las Fuerzas Armadas no eliminaba una posible futura confrontación en territorio latinoamericano, y el caso de Ecuador-Perú reforzaba esta tesis. Mientras que representantes del Congreso y el Pentágono sostenían la determinación de vender los aviones, alegando que los Estados Unidos no debía calificar a las democracias de la región.²⁷

La justificación hacia fuera es que algunos países han mostrado su evolución hacia democracias estables, que controlan a sus Fuerzas Armadas y que tienen legítimo derecho a adquirir bienes que le permitan acceder a una mejor defensa de su nación. Internamente el tema es "jobs", o sea, fuentes de trabajo para sus habitantes y en segundo término, la capacidad de control que se establece a través del asesoramiento técnico y el entrenamiento. Ello basado, además, en el hecho de que algunas fuerzas estaban adquiriendo material en otros países, ventas que traían beneficios a la competencia de Estados Unidos.²⁸ Si no vendían ellos lo hacían los europeos.

Esta situación puede crear una espiral armamentista, ya que los gobiernos, en general bajo la presión de los militares, plantean la existencia de diferencias significativas de equipamiento y en el balance estratégico regional.²⁹ Así se promueve una dinámica de percepción de amenazas, vulnerabilidad y respuesta militar. Recientemente el Canciller

²⁶ Conocida como Ley Humphrey-Kennedy.

²⁷ Ver *La Nación*, 22 de octubre de 1996, pg. 10; diario *Página 12*, 10 de agosto de 1997, pg. 26-27.

²⁸ Chile decidió comprar dos submarinos Scorpene, de 1600 toneladas al consorcio franco-español DCNI-Bazán, por 455 millones de dólares, entre otras ofertas suecas, alemanas. También adquirió carros de combate Leopard-1 de origen belga. En *El País*, 11 de febrero de 1997. Por otra parte Perú adquirió armamento a Ucrania después de la Guerra del Cóndor. VVVVVererer

²⁹ Este planteo llevó a que el Ministerio de Defensa de Argentina haya llamado a un "retiro espiritual" o sea, un encuentro cerrado de altos funcionarios de Defensa, de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y los comandantes estratégicos en función de analizar el impacto de las decisiones de compra chilenas para la seguridad argentina. Ver *La Nación*, 10 de mayo de 1997.

argentino expresó estas ideas, señalando que para la Argentina no era una amenaza la compra de aviones F16 que pensaba hacer Chile³⁰ pero que el resultado era instalar una presión militar interna para obtener un mejor equipamiento.³¹ Las presunciones hablan de una compra escalonada, empezando por Chile y siguiendo por Perú, Ecuador, Brasil y finalmente Argentina.

En la racionalidad de la disuasión este es un procedimiento lógico. Pero detrás de estas negociaciones está ausente el pensamiento civil. Ello implica preguntarse quienes son los que evalúan la vulnerabilidad real de un país, quienes discuten la capacidad defensiva necesaria y despejan las amenazas de un discurso, que en última instancia tiene como función, justificar los criterios de las Fuerzas Armadas. Detrás de estas políticas falta el debate previo al proceso de toma de decisión en los gobiernos, así como una contribución de los medios de prensa y el análisis de especialistas, para que se reflejen en la sociedad.³² Sin embargo, aún no hay canales para ese diálogo entre gobierno y ciudadanía y son pocos los movimientos latinoamericanos en pos del desarme.³³

Como la lógica del mercado no está regulado por consideraciones normativas de la sociedad civil o por la ética democrática, la búsqueda de un beneficio económico puede generar contradicciones con las regulaciones legales del sistema. En ese caso podemos ver que empresas de armamentos pueden hacer negocios en contra políticas de gobierno que tienen como objetivo respaldar la pacificación regional o global. Entonces,

³⁰ Ver *La Nación*, lunes 14 de abril de 1997.

³¹ Los militares, han expresado por el contrario que el país está en situación de indefensión desvinculando su responsabilidad por los daños que otro país pudiera ocasionarnos, ya que el estado no provee los recursos para la defensa. Ver *La Nación*, 7 de marzo de 1997

³² Como señala Khon: "Civilians decide the kind of weapons to build and forces to have, how many of them, where to deploy them, and under what circumstances they will be used. It is the civilians who decide the extent to which the professional military is to be consulted and heard and where to divide responsibility and authority between civilian and military, even in the business of military operations and tactics". En "Out of Control: the Crisis in International Relations", *The National Interest*, Spring, 1994, citado en Virgilio Beltrán, "Precondiciones para las Relaciones Cívico-Militares en la democracia. Algunas lecciones de América del Sur", paper presentado al RC Armed Forces and Society, IPSA, pg. 4.

³³ El más importante es el desarrollado por la Fundación Arias

en última instancia, el manejo de la industria de la defensa puede ir en contra de las tareas de democratización.

La globalización ha avanzado en las finanzas, en las comunicaciones, en la cultura y el medio ambiente.³⁴ Pero en el ámbito de la seguridad es más estático. Estas dos tendencias presentadas repercuten en la sociedad. La ambivalencia aumenta con la debilidad del marco institucional. Pero pese a la globalización y a la presión norteamericana, tal vez sea el momento para pensar la particularidad que les corresponde a las Fuerzas Armadas en América Latina a través de una propuesta de la ciudadanía, combinando el perfil deseado con las limitaciones dadas por la realidad.

3 - Ajuste del Estado y Ajuste de la Seguridad

Las transformaciones globales que afectaron el rol del estado también produjeron variaciones en el sector público. Las novedades se dan por el lado de un nuevo tipo de organización de la función pública y por una política de recorte presupuestario que responde a una filosofía de ajuste fiscal. Estas pautas nacen del sistema económico global y sus consecuencias afectan las condiciones materiales internas de provisión de seguridad, salud, empleo, provocando en algunos casos el desgaste en los roles tradicionales de los gobiernos.³⁵ Del mismo modo crean marcos restrictivos al accionar de las Fuerzas Armadas.

Los criterios de costo-eficiencia y modernización del estado que pasan a ser el foco de las reformas, no encuentran en la burocracia de oficiales, imbuidas de una lógica militar, a los actores más afortunados para llevarlas a cabo.³⁶ El Ejecutivo realiza el ajuste en base a criterios

³⁴ Aunque estos actores globales y transnacionales no ejercen poder de la forma en que lo hacen los estados. Ver Christopher Dundeker, "A Farewell to Arms? The Military and the Nation-State in a Changing World", en James Burk, 1994, pg.123.

³⁵ Contradicción que según Buzan se presenta entre los intereses de la seguridad y los intereses del bienestar. Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, pg.239.

³⁶ Idem. pg.242.

financieros, dando como resultado una puja, en la medida que toda institución ejerce poder y que el cambio en las reglas de juego institucional genera una redistribución de ese poder. Esto asimismo es consecuencia de que no es una reforma, en la que se fijan planes, sino un ajuste que impone muchas veces recortes arbitrarios. Esta constricción lleva en algunos casos a la búsqueda de recursos extra-legales que tienen efectos desinstitucionalizadores en la medida que quiebran las regulaciones estatales por intersecciones no reglamentadas.

El recorte tuvo un efecto deslegitimador de las Fuerzas Armadas frente a la necesidad de achicar el gasto público.³⁷ La crisis fiscal, la hiperinflación y en algunos casos, la descomposición de las Fuerzas Armadas en funciones políticas o en tareas de represión, las transformaron en grupos que negociaban también mercancías, conduciendo a las Fuerzas Armadas a convertirse en traficantes de la seguridad. En los regímenes democráticos, los militares perdieron la influencia sobre la asignación de recursos con que contaban durante los gobiernos autoritarios, y han buscado otras formas de acrecentar su capacidades de desarrollo y compra de armamentos. En algunos países ha llevado a un mayor grado de autonomía que en general partiendo de los bancos sociales de protección, ha derivado en la empresarización de sectores de las fuerzas.³⁸ Hoy cuentan con compañías en rubros diversos y que en la mayoría de los casos tienen una gestión independiente de la institución militar, pero reingresan beneficios a los oficiales.³⁹ Los militares como empresarios no solo son competencia desleal para el

³⁷ Esta afirmación no correspondería a Chile en donde Rojas indica que las diferencias "no se expresan como división entre civiles y militares, sino entre coaliciones programáticas que reflejan intereses de civiles y militares" en Francisco Rojas Aravena, "Transición y relaciones cívico-militares en Chile en el nuevo marco internacional", Nueva Serie FLACSO, Santiago, Chile, 1996, pg.20.

³⁸ El concepto es de Rodolfo Cerdás Cruz, "Contribución al estudio comparativo de las relaciones cívico militares en Centroamérica", ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones cívico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en las pequeñas democracias. San José, Costa Rica, agosto de 1996, pg.25.

³⁹ Como ejemplo, el jefe del ejército de Nicaragua entregó, por primera vez en la historia del país, un informe al Contralor de la República, informando de un fondo de varios millones de dólares, obtenido de acciones en empresas privadas, mixtas y estatales, de las que dice no tener el control mayoritario. En *Diálogo Centroamericano*, San José, Costa Rica, No 21, junio de 1997, pg. 7.

empresariado, además adquieren autonomía de recursos y capacidad económica individual que corroe la estructura institucional y se convierte en fuente de poder. De esta forma, también, evitan el control parlamentario o societal sobre sus ingresos y sobre el destino de esos recursos.

Las reformas permitieron disminuir otros resortes de control y poderío de las Fuerzas Armadas.⁴⁰ Durante las primeras décadas de este siglo, paralelamente al fortalecimiento del estado, se había creado un complejo militar-industrial (y en países que no estaban en condiciones de construir una industria de defensa se organizó un sistema de aprovisionamiento de equipos militares), que fue visto como motor de crecimiento económico. Por las dimensiones de estos emprendimientos, inicialmente sólo podían ser sostenidos por la estructura del estado. A mediados de los años ochenta una serie de estudios cuestionó la viabilidad de ese modelo como impulsor de desarrollo⁴¹ y fue considerado como un desvío de los recursos del país hacia gastos que no redundaban en beneficios para la ciudadanía.

La alianza entre producción para la defensa, empresas estatales y crecimiento está ahora en cuestionamiento por efectos de la globalización.⁴² Al mismo tiempo, la burguesía industrial asociada a los procesos más dinámicos vinculados con el exterior, desarrolló una relación diferente con el estado, que ya no funciona como proveedor de servicios, sino como regulador de la actividad privada. La rentabilidad de los complejos militar-industriales cae bajo el concepto de utilidad económica en el cual no demuestra un alto grado de eficiencia.

El achicamiento del estado y el mejoramiento de la gestión pública de estos procesos de reforma no se acompañó de cambios paralelos en el

⁴⁰ Hunter, por el contrario, tiende a la idea de que el éxito en el control democrático de las fuerzas se obtiene asignando los recursos que requieren para alcanzar un buen nivel profesional. Ver Wendy Hunter, "State and Soldier in Latin America. Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile", *Peaceworks*, United States Institute of Peace, Washington, 1996, pg.35-37.

⁴¹ Barry Buzan, 1991, pg.127 y 250; en otra perspectiva más acotada referida a la industria de misiles, Brian Chow, *Emerging National Space Launch Programs. Economics and Safeguards*, Rand Corporation, Santa Mónica, 1993.

⁴² Michael Schuman y Hal Harvey, *Security without War. A Post-Cold War Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993, pg.71

proceso decisorio de los temas de defensa. Las capacidades reales de los Ministerios de Defensa (en el caso de existir) sobre la definición de presupuestos, equipamiento, inversiones, planes, nombramientos, etc. es limitada. Se mantienen esquemas formales de toma de decisión, pero una vez que los recursos han entrado en las dependencias respectivas, el monitoreo es una ficción.⁴³

Análisis posteriores a la democratización apuntaban a considerar que el fortalecimiento de los equipos de los ministerios de defensa o el protagonismo de los Estados Mayores Conjuntos podían actuar como contrapeso para la definición de las políticas militares y disminuir simultáneamente la autonomía de las Fuerzas Armadas.⁴⁴ Sin embargo, esto no ha sucedido y el antagonismo en la toma de decisión se ha hecho evidente ante la firma de acuerdos de seguridad entre gobiernos o en la discusión por la compra de equipamiento militar.

La falta de transparencia ha sido una constante agravada por una marcado desinterés de los políticos en hacerse cargo del tema.⁴⁵ La intervención parlamentaria para redefinir los ámbitos de la seguridad ha sido obstaculizada y el Congreso se ha ajustado, como mucho, a modificar la asignación de recursos, sabiendo que en niveles más específicos el control escapa a su conocimiento.⁴⁶ La relación entre Ejecutivo y Congreso

⁴³ Francisco Rojas Aravena, ed. *América Latina: Gasto Militar- Actores Claves- Proceso de Decisión*, FLACSO, Chile, 1994

⁴⁴ Por ejemplo Carina Perelli, "Los legados de los procesos de transición a la democracia en Argentina y Uruguay"; Virginia Gamba, "Misiones y estrategias: el ejemplo argentino", ambos en Louis Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial, *Los Militares y la Democracia: el futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, Montevideo, Peitho, 1990. También lo expresa así Juan Rial: "Normalmente [los ministerios de defensa] son estructuras administrativas que actúan como gerencias de personal y contabilidad para las fuerzas militares", en "Las Fuerzas Armadas de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo en cambio constante", en *Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa*, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina, Lima, Perú, 1992, pg. 386.

⁴⁵ Es interesante ver que los partidos políticos, como formadores de futuros líderes no tienen en general equipos que trabajen sobre defensa y seguridad.

⁴⁶ En el caso de Perú, Rolando Ames explicaba que como Senador de la Nación no podía acceder a las leyes de defensa. En Rolando Ames, "Las políticas de seguridad en el Perú", en Rut Diamint (ed.) *La toma de decisión en asuntos de seguridad. Algunas experiencias*

no ha mostrado ser sustancial a la hora de tomar definiciones.

4. El estado y la seguridad pública

Las políticas de ajuste impactan también en la provisión pública de seguridad. Si las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad no tienen suficientes aportes estatales, los sectores más poderosos sentirán que no cuentan con la protección necesaria de sus bienes. Así, se proveerán de seguridad privada, volviendo a un modelo medieval de protección feudal o a uno pre-democrático de ejércitos privados. El caso de Colombia,⁴⁷ ilustra una de las realidades más inquietantes del cruce entre seguridad pública y privada. Por ejemplo, la situación creada por las compañías de petróleo que contratan pequeños ejércitos al mismo Ministerio de Defensa, para asegurar sus bienes y propiedades⁴⁸, utilizando hombres entrenados por el estado, que reciben un pago proveniente de los recursos públicos y al mismo tiempo un sobre-salario de la empresa privada. Otro hecho que muestra la descomposición de la estructura monopólica de la defensa es la competencia entre guerrilla, narcotráfico, militares y paramilitares (pagados por los hacendados) en la zona de Uraba por la posesión de territorios generando el éxodo de un millón doscientos mil pobladores.⁴⁹ El territorio de Colombia no está entonces protegido por las armas de la nación, sino que es parte de una pugna por controlar zonas que se

comparadas. Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella, No 39, mayo de 1977. Ver también los análisis de los debates parlamentarios sobre presupuesto de defensa para varios países en Francisco Rojas Aravena, ed. *América Latina: Gasto Militar- Actores Claves- Proceso de Decisión*, FLACSO, Chile. 1994.

⁴⁷ Aunque no es privativo de ese estado. En Argentina, ante la profusión de empresas de seguridad, la Cámara de Diputados se vio compelida a elaborar una ley que reglamente el funcionamiento del sector. En Brasil, se ha abierto un debate acerca de las policías Militar y Civil, en la que los especialistas intentan definir que si es una policía, no puede tener el carácter de Militar, *O Globo*, 9 de agosto de 1997, pg. 7 y *Folha de Sao Paulo*, 10 de agosto de 1997, pg. 17; En Honduras, sectores sociales y centrales sindicales solicitaron al Congreso que el director de la nueva Policía Nacional que sustituirá a la militarizada Fuerzas de Seguridad Pública, FSP, sea dirigida por un civil, ya que la FSP ha sido denunciada por abuso de la autoridad, desaparición de personas y otros delitos. En *Diálogo Centroamericano*, San José, Costa Rica, No 21, junio de 1997.

⁴⁸ Ver *The New York Times*, 22 de agosto de 1996.

⁴⁹ En *Clarín*. 11 de mayo de 1997, pg.34.

autonomizan.

Al mismo tiempo, el predominio del aparato estatal de coerción se quiebra en múltiples aparatos de seguridad que compiten entre si y dan como resultado una mayor desprotección de la ciudadanía y las instituciones. Venezuela advirtió en el Primer Encuentro Nacional de Fronteras realizado con Colombia, que el accionar de la guerrilla en los límites entre ambos países podía llevar incluso a una confrontación internacional. Los insurgentes apuestan a que se llegue a ese conflicto, pues así podrían conseguir ser reconocidos internacionalmente como fuerza beligerante, que domina territorios vedados a las fuerzas militares del estado. Los periodistas han señalado que la guerrilla demostró tener una capacidad de organización y de movilización de masas sorprendente, contando con un armamento moderno y un equipamiento de última generación, en varias zonas rurales que prácticamente han quedado abandonadas por el estado.⁵⁰ Esta situación lleva a un interrogante difícil de responder: ¿Es factible entonces un achicamiento de los gastos en defensa y seguridad que no afecte al mismo tiempo la viabilidad del estado? ¿La demanda por la reducción de los aparatos de defensa puede traer aparejado mayor inseguridad ciudadana? Al mismo tiempo, los fenómenos de globalización y ajuste estatal dan pie a otros interrogantes: ¿Son los militares una contención ante el avance de los procesos de globalización e integración defendiendo un impreciso “ser nacional”?

La borrosidad entre asuntos de defensa y de seguridad, crece por la influencia que los asuntos de orden interno tienen sobre otros estados.⁵¹ Por ejemplo, la derrota del gobierno militar argentino en la Guerra de las Malvinas tuvo impacto en la relación entre gobiernos autoritarios latinoamericanos y los Estados Unidos⁵² y asimismo replanteó de forma profunda la preparación de los militares en el Cono Sur⁵³. Del mismo

⁵⁰ *La Nación*, 24 de noviembre de 1996.

⁵¹ Las Fuerzas Armadas se organizaron en función de la defensa de un territorio, teniendo como enemigo principal a alguno de los estados vecinos, por lo cual es obvio que las cuestiones domésticas tienen un seguimiento minucioso en los países linderos.

⁵² Atilio Borón, “The Malvinas War: Implications of Authoritarian State”, en José Silva Michelena, ed. *Latin America, Peace, Democratization and Economic Crisis*, The United Nations University, London, UK, 1988

⁵³ Bajo el reconocimiento de que pueden acceder a una mejor preparación cuando no debe ocuparse de las funciones de gobierno. En Stepan, op. cit., pg. 55-58.

modo que las negociaciones de paz en El Salvador de 1992 dieron pie a que otros gobiernos de América Central se animaran a iniciar negociaciones entre guerrilla y militares.⁵⁴

Las amenazas identificadas como características de esta nueva época tiene un componente social y de regulación estatal.⁵⁵ Así el terrorismo, el integrismo, la droga, la delincuencia organizada, el desempleo, la corrupción, la exclusión social, el SIDA,⁵⁶ el gangsterismo financiero, los refugiados e inmigrantes son más preocupantes que la invasión por parte de un ejército vecino. Sin embargo, la sociedad no ha definido que amenazas considera viables en el corto y largo plazo y que instrumentos prefiere para combatirlos. Por otra parte, se considera que los modelos políticos no-igualitarios generan conflicto social y como contraparte, una lógica represiva. La hipótesis de involucrar a militares en la represión del descontento popular ha sido incluso manejada en la Conferencia de Ejércitos Americanos del año 1996 como una de las amenazas posibles.

Cada país resolvió la cuestión militar con los recursos que su propia realidad le proporcionaba. Stepan señalaba tres áreas de conflicto entre militares y los subsiguientes gobiernos civiles: a) como se maneja el legado de abuso a los derechos humanos; b) como se maneja la política militar y c) cuales son los criterios para el presupuesto de defensa.⁵⁷ En la mayoría de los casos hubo soluciones parciales, que a menudo se construyeron en

⁵⁴ Ver esta idea en Carlos Ramos, "El Salvador: entre el autoritarismo y la democracia", en *Construcción de la Paz y Democracia*. Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, Guatemala, 1995.

⁵⁵ La agenda de seguridad de Centroamérica tiene diferencias con las del Cono Sur. En la reunión de Ministros de Defensa y comandantes de las Fuerzas Armadas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la agenda de nuevas amenazas incluye robo de vehículos, tráfico de ielgales, contrabando y otros ilícitos controlados por mafias organizadas. En *Diálogo Centroamericano*, San José, Costa Rica, No 21, junio de 1997. Ver también Maurice Bertrand, op.cit., pg. 56.

⁵⁶ Un dato llamativo es el Seminario Internacional sobre SIDA en las Fuerzas Armadas y Policiales de América Latina, realizado en Brasilia, en el que la enfermedad fue considerada un riesgo para la institución. En *La Nación*, 4 de diciembre de 1996, pg.4.

⁵⁷ Alfred Stepan, op.cit, pgs. 68-92. Ver también los trabajos de Carlos Basombrio, "La subordinación de los militares a la democracia en la América Latina de los noventa" y Suzeley Kalil Mathias, "Pensamento e Papel dos Militares na América Latina pós-autoritaria", ambos de mayo de 1997, que forman parte de este proyecto.

base al mantenimiento de prerrogativas. Queda pendiente un debate acerca de si estos gobiernos civiles contaban o no con herramientas para imponer políticas contrarias a los deseos militares. Es probable que se haya desestimado el poder de los gobiernos recién instalados para asentar nuevas reglas. Pero sobre todo, no se utilizó el potencial de la sociedad, para sustentar una reforma más profunda, pues como dice Pion Berlin, "la supremacía civil [en cuestiones militares] es una forma de poder por consenso"⁵⁸

5 - Sociedad civil y cuestiones de seguridad

La definición de democracia de Schmitter y Karl⁵⁹ introduce la idea de responsabilidad pública de los funcionarios ante los ciudadanos. Ese aspecto es, sin embargo, una reconocida deficiencia en el desarrollo de las democracias de la región,⁶⁰ y por lo tanto, una tarea primordial que aparecía junto a las recetas teóricas de los procesos de transición y consolidación. Esta perspectiva comienza tíbiamente a incorporarse a América Latina, en donde la invocación de la ciudadanía era un concepto vacío. Esos cambios son consecuencia de una serie de factores, que con mayor peso o incidencia más limitada, fueron creando una dinámica de relaciones estado, instituciones y agrupaciones de la sociedad, promoviendo la emergencia de temas y actitudes diferentes en naciones donde el estado, tanto sea gobernado por coaliciones civiles, como dirigido por coaliciones militares, había tenido una supremacía absoluta.

Así, las sociedades y gobiernos de América Latina han incluido como perspectiva de su propio quehacer el mejoramiento de la institucionalidad

⁵⁸ David Pion Berlin, "Military and Government policy in Democratic Argentina", *Journal of Latin American Studies*, Vol.23, october 1991, pg. 546. Ver en el mismo sentido los argumentos de Felipe Aguero, *Militares, Civiles y Democracia. La España posfranquista en perspectiva comparada*, Alianza editorial, Madrid 1995, pg. 31-35.

⁵⁹ "La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos." En Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "Que es... y que no es la democracia", Larry Diamond y Marc Plattner, op.cit., 1996, pg. 38.

⁶⁰ Evidenciado incluso en el hecho de que no contamos con una palabra castellana que traduzca cabalmente la idea de accountability.

democrática. Ello implica:

a) incorporar a asociaciones y organismos de la sociedad civil que impulsan demandas que pueden coincidir o no, con las agendas políticas gubernamentales.

b) aceptar la legitimidad del sistema republicano y sus instituciones.

c) respetar las normas de derechos humanos.

d) admitir la presión internacional por el respeto de los derechos, por la libertad de prensa y opinión y en contra de la persecución política.⁶¹

El relativo vacío de poder creado por el retiro del estado es llenado por formas alternativas de organización social.⁶² La demanda por un protagonismo de la sociedad civil se contrapone con la experiencia histórica de constitución de la ciudadanía latinoamericana que muestra su limitación constante como actor de las decisiones políticas y sociales.⁶³ Con ello no negamos que los movimientos políticos más significativos tuvieron un fuerte referente en los ciudadanos. Más bien tendemos a precisar una ausencia de institucionalización de sus demandas y un quiebre entre representados y representantes. Además, resta preguntar que actor invocamos cuando hablamos de ciudadano, teniendo presente la fragmentación y marginación de importantes sectores y su utilización tradicional como clientes políticos.

La idea de los ciudadanos como actor diferente del estado es relativamente reciente en los estudios latinoamericanos. "Como señala Garretón, "En las sociedades latinoamericanas, los regímenes militares de las últimas décadas inauguraron los asuntos de derechos humanos como

⁶¹ Robin Rosenberg and Steve Stein, *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*, North-South Center Press, University of Miami, 1995.

⁶² Alex Rondos, "The Collapsing State and International Security", en Jane E. Nolan, de. *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994, pg. 485.

⁶³ Ver Norbert Lechner, "Reflexiones acerca del estado democrático", en *Leviatán*, otoño 1992, Madrid, No49; Norbert Lechner, "La democracia entre la utopía y el realismo", *Revista Internacional de Filosofía Política*, UAM-UNED, Madrid, diciembre de 1995, No 6, pg. 104 a 115 y Guillermo O'Donnell, "Democracia y exclusión", *Agora*, No 12, Buenos Aires, verano 1995.

cuestión explícitamente política."⁶⁴ Se identifica como concepto recortado de la acción política del estado a principios de los años '80. La agenda nace como defensa societal en los ciclos autoritarios buscando la fijación de límites al poder político y reclamando por nuevos derechos. Esta tardía emergencia se explica en relación al rol centralizador del estado,⁶⁵ que con características especiales según el país, tendió a convertirse en agente de modernización. Como consecuencia, se aminoró el dinamismo y la autonomía de la sociedad.

El atraso relativo de la organización independiente de la sociedad derivado del entrecruzamiento de prácticas y tradiciones basadas en dependencias personales o colectivas (clientelismo, corporatismo, patrimonialismo) puede coexistir con regímenes formalmente democráticos. Es más, las sociedades anárquicas promueven una organización jerárquica del poder que se enfrenta a una de las situaciones más corrosivas para el fortalecimiento democrático: la espiral creciente de violencia ciudadana. La desigualdad estructural implica enormes problemas de integración social que junto a las vivencias de inseguridad actúan erosionando la confianza en los gobiernos y deslegitimando los recursos de los aparatos de seguridad. Pese a la ingeniería institucional de las élites, el sistema se desestabiliza y los legados culturales autoritarios completan un cuadro en el que resulta difícil institucionalizar a la sociedad civil.⁶⁶

La idea de institucionalizar a la sociedad civil refiere también a la legitimación de su participación⁶⁷ y a su reconocimiento como agente

⁶⁴ Manuel Antonio Garretón, "Human Rights in Process of Democratization", *Journal of Latin American Studies*, Vol 26, february 1994, pg. 222.

⁶⁵ "En el contexto latinoamericano, sociedad civil puede definirse como un conjunto de movimientos sociales y asociaciones civiles, capaces de organizar, independientemente del estado, una esfera para la generalización de intereses, y al mismo tiempo, independientemente del mercado, como el sentido de satisfacer las necesidades vitales mínimas", en Leonardo Avritzer, "The Meaning and employment of "civil society" in Latin America", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997.

⁶⁶ Alberto Olvera, op. Cit. *Constellations*.

⁶⁷ Peruzzotti presenta una diferenciación sustantiva entre dos dimensiones del concepto de sociedad civil, una activa que refiere a las asociaciones y movimientos que contribuyen a la reproducción o expansión de la sociedad civil y otra dimensión pasiva que refiere a las instituciones que estabilizan y diferencian a la sociedad civil como una

independiente del estado. Siguiendo esta línea de pensamiento estaríamos en la búsqueda de canales institucionalizados de negociación de temas de defensa, pues como señalan Buzan y Segal, pese al retiro del estado en otros sectores, la demanda al estado por la provisión de seguridad continúa: "La sociedad civil ya no desea ser controlada o contenida por el estado, tanto económica como socialmente, a pesar que aún aguarda ciertas formas de seguridad del estado."⁶⁸

Los ciudadanos al organizarse como comunidad política acceden a un orden que facilita justamente la vida en conjunto. Si las demandas son muy grandes y las ausencias muy notorias, los reclamos se centran en cuestiones de bienestar inmediato (empleo, salud, educación) sin que exista un margen para otras demandas. Un nivel de politización mayor permite pensar en reclamos que hacen a la vida de la comunidad política. Pero el tema de la defensa no surge como un tema prioritario, salvo durante los gobiernos autoritarios, en períodos de guerra civil o en los procesos de pacificación. La necesidad de demandar responsabilidad a los funcionarios militares, policiales, guardias civiles ha ido creciendo como un requerimiento mínimo de orden público que permita ejercer la libertad del ciudadano.⁶⁹

El reclamo de orden por parte de la ciudadanía es un llamado al estado para que cumpla con sus funciones específicas.⁷⁰ Pero en estos

esfera autónoma de las interacciones sociales. Y agrega que para la existencia de una sociedad civil moderna deben concurrir ambos aspectos en una instancia institucionalizada dentro de un marco legal. En Enrique Peruzzotti, "Civil Society and the Modern Constitutional Complex: The Argentine Experience", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997.

⁶⁸ Barry Buzan y Gerald Segal, "The Rise of 'Lite' Powers. A Strategy for the Postmodern State", *World Policy Journal*, Vol 13, No 3, Fall 1996, pg. 3.

⁶⁹ Ver Raymond Polin, *L'ordre public*, Presses Universitaires de France, París, 1995. Pg. 14 y "Citizen Security in the Americas", en *Noticias*, The Latin American Program of the Woodrow Wilson Center, pgs. 3 y 4.

⁷⁰ Ruben Sánchez David, asesor presidencial para el Alto Comisionado para la Paz de Colombia, indica que "una de las causas generadoras de perturbaciones que prolongan los conflictos en la sociedad colombiana... es la pérdida de capacidad del sistema judicial para tutelar en forma eficaz el cumplimiento de las obligaciones sociales. La gravedad de la crisis de la justicia colombiana se plasma en una cifra aterradora: apenas el 3% de los delitos que se cometen en el país son sancionados por la justicia ordinaria". Ruben Sánchez David, "Derechos Humanos y seguridad en Colombia", en *Comisión*

estados hay segmentos de las élites dominantes que rehúsan una mayor intromisión civil en su hegemonía de coerción. Por lo tanto, desde el estado no surgen puentes para que la sociedad abarque los problemas de seguridad. En ocasiones, el aparato represivo está planificado para ser utilizado en contra de requerimientos de la propia sociedad.⁷¹ Por lo tanto dentro de ese mismo aparato se crean condiciones para mantener el carácter secreto de muchas de sus funciones, que pueden ser utilizadas como sostén de un proyecto político.⁷² Así, las asociaciones de la sociedad en su demanda por transparencia se enfrentan a un doble esfuerzo para acceder a las cuestiones de seguridad: oponerse al monopolio de la fuerza legítima del estado y resistir el monopolio histórico de las propias Fuerzas Armadas.⁷³

En los casos en que el restablecimiento democrático se realizó con Fuerzas Armadas desgastadas y cuestionadas como una institución fiable, su capacidad de intervenir en definiciones de política se vio muy reducida. Tanto su actuación frente a los derechos humanos (Guatemala, El Salvador y Argentina), como situaciones más recientes de encubrimiento de crímenes comunes (Argentina, Paraguay) o el negociado de armas (Argentina y Ecuador) las ha mantenido en un bajo nivel de confiabilidad por parte de la sociedad. Aún pese a los esfuerzos de reconstruir la institución (Balza⁷⁴), cuando media una derrota, se crean condiciones

Sudamericana, julio-septiembre de 1995, pg. 2.

⁷¹ Barry Buzan, *op.cit.*, pg. 39 y 43-50.

⁷² Ese carácter secreto no es una característica distintiva de los países latinoamericanos. Dandeker opone el tema de *democratic accountability* y la protección de derechos individuales de los ciudadanos, presente en la seguridad nacional norteamericana, a la obsesión por el secreto de Gran Bretaña. Cristhopher Dandeker, "National Security and Democracy: The United Kindom Experience", en *Armed Forces and Society*, Vol 20, No3, Spring 1994, pg. 366-370.

⁷³ O como señala Feaver, la contradicción para la ciudadanía es la necesidad de protección desde los militares y la necesidad de protegerse de los militares, en Peter Feaver, "Civilian Control in Small Democracies: The View from Political Science", ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones civico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en las pequeñas democracias. San José, Costa Rica, agosto de 1996, pg.6.

⁷⁴ Ver Rut Diamint, "Fuerzas armadas y democracia: sus estrategias de acción en la presidencia menemista" presentado en el seminario La democracia en la Argentina: evolución reciente y perspectivas, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,

más favorables a la intervención de organizaciones sociales en el monitoreo de las cuestiones de defensa. Cuando el traspaso de poder se hizo con instituciones militares que contaban con el apoyo de sectores de la sociedad, las políticas se definen con la participación de los sectores militares (Perú, Chile, Brasil).

El trabajo de las organizaciones sociales se debe plantear tanto desde el lado de los derechos que tiene la ciudadanía para reclamar transparencia, por ejemplo en el gasto militar, como en los deberes que le corresponden en el control de las malas prácticas de gobierno. En ese sentido son co-responsables de no dar suficiente atención al tema militar. Algunos temas incluidos en las agendas de seguridad, como el medio ambiente han ganado espacio a través de la presencia de actores de la sociedad. Aunque en general permanecen como campos separados el tratamiento de la cuestión de seguridad ambiental⁷⁵ como un interés de la ciudadanía, y por otra parte, el involucramiento de Fuerzas de Seguridad para solucionar las amenazas ambientales. La cuestión del narcotráfico tienen también aspectos que son abordados por organizaciones civiles y al mismo tiempo hay un intento de militarizar el control del tráfico de drogas desde la aproximación que sugiere Estados Unidos.⁷⁶ Los riesgos de militarizar la cuestión de la droga han sido señalados por oficiales y civiles.⁷⁷ En países en los que la cuestión del narcotráfico no es determinante para el estado, el involucramiento es percibido como un riesgo de corrupción de las fuerzas y como una innecesaria provocación a intervenciones militares en las propias sociedades.⁷⁸ La involuntaria consecuencia puede ser que los estados comiencen a utilizar técnicas no democráticas para combatir este fenómeno, recurriendo a vías ilegales que

Universidad de Buenos Aires, 11 y 12 de Julio de 1996.

⁷⁵ R. Baker, *Current Policy* 1254, NO 20 february 1990.

⁷⁶ Colin MacLachlan, *El Narcotráfico. El estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, ICLA, Revista Occidental, Tijuana, México, 1995, México, 1995

⁷⁷ Confirmando las presunciones, el Ministro de Defensa de Guatemala, Julio Balconi, dijo que "lamentablemente el ejército ha sido tocado [por el narcotráfico]", en *Diálogo Centroamericano*, San José, Costa Rica, No 21, junio de 1997.

⁷⁸ Y como señala Flynn también es un generador de conflictos intra-sociales, de violencia ciudadana y de tráfico de armas. En Stephen Flynn, "Erosión de la Soberanía y de la Incipiente Globalización del Narcotráfico", en Colin MacLachlan, op. cit., pg. 66-67.

finalmente socavan la democracia.

Se entienden las resistencias que provoca implicarse en los asuntos cívico-militares. Pero los organismos que impulsan la esfera de lo público desde afuera del estado se encontrarán en algún momento con los condicionamientos emanados de los privilegios militares y la falta de transparencia con la que el estado encara la cuestión de la defensa y la seguridad.

6 - El espacio de las ONGs

La participación de asociaciones ciudadanas aporta una nueva mirada al estado y a la sociedad civil. La aparición de demandas organizadas y estructuradas en función de una serie de acciones concretas, asentó un nuevo actor en el juego de relaciones políticas. Este también peticiona al estado e incide en la definición de políticas. En el nivel de lo social, estas organizaciones legitiman el reclamo ciudadano dando entidad a la difusa idea contractualista de que los agentes oficiales representan a la sociedad.

Estas instituciones van ganando terreno como interlocutores y se percibe un creciente desarrollo que deriva de la inauguración de un sistema de representación diferente.⁷⁹ También es cierto que cuando se habla de ONGs se engloba en un mismo saco a organizaciones muy diferentes, con presencia, objetivos y estilos muy opuestos.⁸⁰ Por lo tanto, no es que automáticamente se considere la aparición de ellas como una garantía de ampliación de las bases democráticas de una sociedad. La

⁷⁹ En el trabajo preparado por FLACSO, sede Argentina se señala que existen dos posturas frente a su relación con el estado, la que define la actuación en relación a la ausencia de estado y la que explica su presencia porque hay que controlar lo que hace el estado. Ver Daniel Filmus (coordinador) "Perfil de las organizaciones no gubernamentales en Argentina", informe final, Buenos Aires, agosto de 1996. Daniel Camacho, de la Comisión para la defensa de los derechos humanos en Centroamérica, CODEHUCA, indica que la importancia de las ONGs en temas de seguridad radica en que tienen la necesaria independencia para enfrentar este tema sin sufrir presiones provenientes de niveles jerárquicos superiores. Respuestas a la encuesta, 22 de mayo de 1997.

⁸⁰ En el informe "Non Governmental Organizations., Guidelines for good policy and practice". BID, Washington, 1994, se presentan como características de las ONGs a: a) Voluntarias; b) Independientes; c) Sin fines de lucro; d) Sus objetivos están volcados fuera de la institución.

misma dinámica de cooptación⁸¹ desplegada por los gobiernos ante políticos, ciudadanos y corporaciones, se implementa para ubicar a instituciones, supuestamente autónomas frente al estado, como aliadas.⁸²

El primer relevamiento de las ONGs latinoamericanas⁸³ indica que es muy reducido el interés en temas militares, es un *non issue*. La cuestión no tiene centralidad ni para las ONGs, ni para las universidades. La rutina de estudio de estos temas se concentra en centros vinculados a las mismas Fuerzas Armadas, con pocos grupos independientes que puedan realizar una crítica deslindada de las presiones militares o partidarias. Para algunos, la sociedad no sabe siquiera que puede preguntarse por estos temas y que tiene el derecho a opinar sobre las políticas de defensa.⁸³

La cuestión a responder es acerca de las causas por las que las asociaciones han desestimado involucrarse en asuntos militares y de defensa, siendo uno de los condicionantes de la evolución de las democracias. Una explicación es que las ONGs tenían la necesidad de plantearse una estrategia institucional, que no las condujera a una confrontación directa con las Fuerzas Armadas y que se pudiera generar algún espacio común de diálogo.⁸⁴ El diseño de las políticas institucionales fijó así estrategias para el momento de democracia, diferentes de la organización que se dieron en tiempos de dictadura.⁸⁵ Mantener un papel

⁸¹ La cooptación funciona porque en muchos casos se entiende por asociaciones no-gubernamentales a instituciones antigubernamentales. Ver Non Governmental Organizations, op.cit, 1994.

⁸² El clientelismo político de las ONGs fue señalado en el informe de FLACSO como un elemento conflictivo, sobre todo en la provisión de financiamiento. Ver Perfil de las organizaciones no gubernamentales en Argentina, op. cit., pg.42. También Elvira Cuadra, de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Nicaragua, señalaba que tuvieron diferencias con las instituciones de gobierno sobre la metodología para la evaluación de los Programas de Ajuste. Respuestas a la encuesta, 8 de mayo de 1997.

⁸³ El listado de instituciones, centros e individuos contactados figura como anexo a este trabajo.

⁸⁴ Según decía el Dr. Luis Padilla, director de IRIPAZ, Guatemala.

⁸⁵ Esta situación fue marcada tanto por Patricia Valdés y Roberto Saba de Poder Ciudadano, como por Martín Abregú del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

⁸⁵ Como señala la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, de Panamá:

de voceros de demandas societales, las llevó a redefinir el espacio y las reglas con las que se instalaban en los nuevos regímenes y estas se centraron en la calidad de vida ciudadana, más que en levantar las banderas de los abusos militares. Los principios constitutivos de las ONGs surgen de un momento histórico y mantienen vigencia en la medida que invocan demandas e intereses de la sociedad. En democracia, sus actividades más destacadas están relacionadas con el despertar de la conciencia ciudadana, la organización social, la búsqueda de cambios en el status quo y las nuevas preocupaciones sociales como medio ambiente o reivindicaciones étnicas.⁸⁶

Algunas posibles explicaciones acerca de la falta de implicación ciudadana pueden darse por la necesidad de desligar culpas respecto de la historia pasada y no asumir responsabilidades. También dado que su emergencia está vinculada a su lucha contra las dictaduras militares, se acostumbraron a mantener baja visibilidad⁸⁷ limitando su llegada a los medios de información.⁸⁸ Otras veces sus agendas responden a propuestas internacionales, que tienen un efecto multiplicador.⁸⁹ Si bien las ONGs de carácter internacional han servido de soporte para la actividad de nacientes organizaciones, especialmente en el tema de derechos humanos⁹⁰, pueden no estar respondiendo a las urgencias de situaciones nacionales.

"no nos especializamos en el tema cívico-militar, pero de alguna forma, nuestra existencia se debe a la lucha contra una dictadura Militar". Respuesta al cuestionario enviado, mayo de 1997.

⁸⁶ En el informe Non Governmental Organizations, 1994.

⁸⁷ Explicación dada por Ilse Scherer Warren, "The Role of Latin American NGOs in a Global Network", paper presentado a la conferencia Peacemaking and Democratization in the Hemisphere Multilateral Approaches, North-South Center, University of Miami, abril 11-13 de 1996, pg. 3-4 y 7.

⁸⁸ Entrevista con Martín Abregú, director de CELS, abril de 1997.

⁸⁹ La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, de Panamá trabaja como capítulo panameño de Transparencia Internacional, un programa con sede en Berlín que lucha contra la corrupción gubernamental, y ha sido convocada por el gobierno de Panamá para participar como observadores en procesos de privatización.

⁹⁰ Kathryn Sikkink, "La red internacional de derechos humanos en América Latina: surgimiento, evolución, efectividad", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Una cuestión central vinculada a la efectividad de la acción de las ONGs es la de difusión. Mientras los equipos de comunicación de las Fuerzas Armadas tiene canales establecidos y repercusión en los medios, la llegada de las asociaciones es limitada.⁹¹ Los soportes de las ONGs tampoco están en el legislativo.⁹² La cooperación se ha dado con el Congreso vinculadas a algún tema específico. Pero en la medida que los congresistas no cuentan con un aparato de apoyo y con capacidad de investigación y de recursos para mantener el monitoreo de las cuestiones en las que intervienen, las asociaciones son llamadas para responder a demandas coyunturales del político y no a su propia agenda institucional. La escasez de recursos hace difícil mantener el funcionamiento institucional para satisfacer necesidades de los parlamentarios y finalmente la relación decae, al evidenciarse intereses divergentes. Los partidos políticos no tienen en general especialistas en el tema, ni hay una práctica de debatir con militares⁹³ y por lo tanto tampoco buscan compartir trabajos con organizaciones de la sociedad.

En las cuestiones de los derechos humanos la presencia de organizaciones independientes fue definitiva para pacificar y debatir las relaciones cívico-militares.⁹⁴ Hoy algunas han extendido su campo. Por ejemplo, en el caso de Paraguay, el Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) está realizando una campaña en contra de los abusos en el servicio militar obligatorio mostrando que genera una arbitrariedad en la ley, ya que el joven incorporado de 18 años es un menor de edad para la ley civil, (la mayoría de edad se alcanza en Paraguay a los 20 años) pero adquiere la mayoría de edad durante el servicio para hacer posible la aplicación de la

⁹¹ Sólo el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), de Panamá, puso como uno de sus objetivos "elaborar productos comunicativos que contribuyan a la divulgación y conocimiento del derecho. Respuestas a la encuesta, 23 de mayo de 1997.

⁹² La Fundación Myrna Mack de Guatemala que trabaja sobre justicia, participación ciudadana y formación de líderes comunitarios señalaba que encontraron resistencias en las instituciones de seguridad para el establecimiento de controles parlamentarios a los aparatos de seguridad y de inteligencia. Pero encontraron eco en el Congreso para las reformas a los códigos Militar, Procesal Penal y para la Ley del Organismo Judicial. Respuesta a la encuesta, 19 de junio de 1997.

⁹³ "The routinization of legislative-military transactions can help reduce mutual fears and ignorance of military and party leaders alike" Alfred Stepan, op.cit. pg. 134.

⁹⁴ En varias respuestas al cuestionario se señala que las condiciones de seguridad ciudadana mejoró gracias a la acción de las ONGs.

ley penal militar y subtrae al menor de la patria potestad de los padres.⁹⁵ Asimismo, aboga por el establecimiento de los derechos de objeción. En este punto han presentado una idea novedosa que es la objeción a los gastos militares, o sea una objeción fiscal a pagar los impuestos que van destinados al presupuesto de las Fuerzas Armadas, tratando de que esa porción de sus impuestos se destine a proyectos sociales o a organizaciones que trabajan por la paz y la justicia.⁹⁶ Como para la ciudadanía es difícil conocer que parte de los impuestos serán utilizados en gastos militares, concomitantemente esto lleva a la exigencia de mayor transparencia e información sobre los usos del presupuesto nacional.

En Honduras, las ONGs han reclamado por un tratamiento humanitario para los jóvenes en el servicio militar (sin embargo estos reclamos son un pedido de conciencia pero no una acción para disminuir el poder de las Fuerzas Armadas) Ellos señalan⁹⁷ las dificultades para hacer funcionar el servicio militar voluntario que fue sancionado en 1994, por las debilidades del presupuesto y por la misma presión militar⁹⁸. La ausencia de voluntarios ha llevado que a dos años de sancionada la ley, se esté haciendo una revisión para combinar el voluntariado con el servicio patriótico, lo que esta organización considera como un retroceso en la lucha de la población.

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera y el Compromiso de Seguridad Democrática Regional, las presiones internacionales, los observadores de Naciones Unidas y la integración económica han sido los factores más remarcables del cambio de relación entre política y Fuerzas Armadas en Guatemala. Los avances han sido notorios, y el gobierno ha tomado medidas en las que va afirmando lentamente su dominio sobre el tema. Pero, las mismas autoridades del gobierno se asombran ante la idea de que deben pensar una política de defensa y diseñar una estrategia del

⁹⁵ En Hugo Valiente, *Servicio Militar y Derecho Humanos*, Serpaj, Asunción, Paraguay, 1996.

⁹⁶ Ver *Rompan Filas*, Servicio de Paz y Justicia de Paraguay, Asunción, Paraguay, 1996.

⁹⁷ "Democracy or Deception? The Future of Military Service in Honduras", preparado por The National Interreligious Service Board for Conscientious Objectors (NISBCO), Washington, D.C., 1996.

⁹⁸ Pese a que en el mismo documento citan una encuesta de el diario El Tiempo que indicaba que el 90 % de los encuestados creían que el servicio Militar debía ser voluntario. Democracy or Deception? The Future of Military Service in Honduras, op.cit.

estado. No hay recursos humanos capacitados. Menos aún, la sociedad piensa que el tema de la defensa les compete y afecta su calidad de vida.⁹⁹ Eso era claro antes de los Acuerdos de Paz, en donde sectores de la ciudadanía reclamaban por los excesos de las Fuerzas Armadas, en una lucha que combinaba aspectos ideológicos con aspectos técnicos. Pero cesada la urgencia de restablecer la paz, la ciudadanía se retira de los temas vinculados al ámbito militar. Sin embargo, a partir de los acuerdos de paz, el Consejo Asesor de Seguridad deberá estar integrado por diversos sectores sociales, por lo que puede incentivarse la participación de ONGs.¹⁰⁰

Schirmer decía que los militares guatemaltecos tuvieron que aprender a pelear guerras políticas para mantener su protagonismo institucional, apropiándose del discurso humanitario, buscando apoyo internacional y adaptándose a los discursos ideológicos del sistema internacional.¹⁰¹ Ello tal vez sea la explicación de la paradoja que presenta Cerdás,¹⁰² los militares que estaban convencidos de su triunfo en el conflicto fueron al mismo tiempo los que iniciaron la transición hacia la democracia debilitando más el espacio civil.

El mantenimiento de espacios de autonomía militar no genera necesariamente una respuesta paralela de la ciudadanía. Chile tiene contradicciones fuertes entre sociedad política y Fuerzas Armadas y aunque un porcentaje alto de la ciudadanía sigue visualizando a los militares como garantía para el progreso nacional, la opción por la

⁹⁹ Gabriel Aguilera, "Las relaciones civico-militares en Guatemala", ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones civico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en las pequeñas democracias. San José, Costa Rica, agosto de 1996, pg.15-16.

¹⁰⁰ Esta información provista por la Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE, de Guatemala. Respuestas al cuestionario, 19 de mayo de 1997.

¹⁰¹ La Táctica 30/70 de Frijoles y Balas, en lugar de matar al 100%, damos comida la 70% y matamos al 30% explicado por el General Gramajo a la autora, muestra como ante las nuevas amenazas que tienen un alto componente social pueden ser la base para recomponer o mantener el poder Militar, utilizando estrategias novedosas. En Jennifer Schirmer, "La otra cara de la dimensión internacional: El saqueo del discurso democrático por parte de los militares guatemaltecos", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, op.cit., 1996, pg. 100.

¹⁰² Rodolfo Cerdás Cruz, op.cit. 1996, pg.22.

subordinación civil fue mayoritaria.¹⁰³ Pero ello no se vio reflejado en el dinamismo de las asociaciones. Aunque hoy contamos con datos parciales, la tasa de ONGs en relación a los habitantes es francamente menor en Chile que en Brasil y Argentina.¹⁰⁴

René Mayorga señala que en Bolivia se desencadenó un proceso de liderazgo político y empresarial que afianzó los procedimientos democráticos pero no se produjo un avance similar en el divorcio entre los partidos políticos y el estado, por una parte y las organizaciones de la sociedad civil, por la otra.¹⁰⁵ La sociedad civil se preocupa centralmente por la estabilidad del sistema político frente a una posible insubordinación de los uniformados. Por lo tanto solo pone atención en que las Fuerzas Armadas no se conviertan en un actor político y no interviene en las decisiones acerca de las políticas institucionales.¹⁰⁶

Al mismo tiempo que la ciudadanía avanza en el control de asuntos de seguridad, hay países en los que se produce un retroceso. Por ejemplo, en Perú, donde la coalición militar tuvo históricamente un efecto democratizador, y formó parte de una coalición anti-conservadora, en donde además cumplió con el deseo de una buena parte de la población en eliminar el peligro guerrillero, el cuestionamiento de la presencia y autonomía militar es más difícil de sostener. Gracias a Fujimori, esa división surge de forma más contradictoria y se comienza percibir un enfrentamiento entre los intereses sociales y los intereses militares. En vez de establecer un control civil de los militares, forjó una alianza con las Fuerzas Armadas terminando la guerra de forma autoritaria. "Las autoridades electas democráticamente abdicaron sus responsabilidades

¹⁰³ Ver Augusto Varas y Claudio Fuentes, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994*, FLACSO, Santiago, 1994, pg. 239 y Gonzalo García, *Subordinación democrática de los militares. Éxitos y fracasos en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Chile, 1994, pg.474.

¹⁰⁴ Guide to NGOs, Inter-American Foundation, Virginia, 1992.

¹⁰⁵ René Antonio Mayorga, "Sistema Político, estado y Fuerzas Armadas: consolidación de la democracia y redefinición del rol Militar en America Latina", en Raúl Barrios y René Antonio Mayorga, *La cuestión Militar en cuestión*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, 1994, pg.40.

¹⁰⁶ Raúl Barrios Morón, "Hacia una Legitimidad renovada de la institución Militar boliviana", en Raúl Barrios y René Antonio Mayorga, op. Cit. pg.125.

en dos áreas fundamentales: la economía y la seguridad nacional".¹⁰⁷ Agrega Lynch que esto dejó al país sin la chance de desarrollar una fuerte capacidad de negociación, y las clases políticas que no quisieron asumir el costo de la pacificación, hicieron que el tema de la insurgencia se militarizara, promoviendo poderes fácticos, las instituciones financieras internacionales y las Fuerzas Armadas sin escrutinio público. Hoy Perú aparece como el país de América Latina en el que la presencia militar está menos mediatizada.¹⁰⁸

7 - Reflexiones y perspectivas

La percepción que hoy tenemos es que para la sociedad civil el tema está en un segundo plano, y centrado en un paradigma normativo, pero no analítico. Los nuevos gobiernos democráticos se encontraron con fuertes limitaciones para definir la política de defensa y el rol de las Fuerzas Armadas. En la mayoría de los casos, mantener las prerrogativas militares era como un hecho dado, pues si se elaboraban políticas específicas, se corría el riesgo de un enfrentamiento con la corporación, mientras que si se esperaba que las propias fuerzas redefinieran su rol, los cambios eran más que imperceptibles.

En alguna medida, los militares no han quedado paralizados ante los cambios. Su estrategia ha sido esperar un momento más favorable o mostrar una (¿sincera?) voluntad de admitir un cambio de rol. Hay temas, como el de las internas entre las fuerzas, que es casi inexpugnable a los civiles. El juego de lealtades, alianzas y oposiciones al interior de cada arma no ha sido seriamente afectado por el proceso de democratización. La identidad de cuerpo, por rama de cada servicio y luego de institución, es la que estructura solidaridades más duraderas e impenetrables. Estas estructuras internas han tenido en ocasiones posiciones autónomas dentro de la propia institución y aún es más independiente en relación a pautas desde el Ejecutivo. La educación de los militares, punto central de

¹⁰⁷ Nicolás Lynch, "New Citizens and Old Politics in Perú", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997. Ver también Rolando Ames, "Las políticas de seguridad en el Perú". op.cit.

¹⁰⁸ Ver Carlos Basombrio, op. cit.

la literatura sobre las transiciones,¹⁰⁹ terminó conformándose con algunos cursos sobre derechos humanos.

Del lado civil no se mantuvo un eco a los discursos sostenidos en el combate por los derechos humanos, dejando un vacío sobre el papel que debían cumplir los militares. La acción persistente de actores internos, reforzada por la libertad de opinión, de asociación y una razonable variedad de fuentes de información permite articular demandas y eventualmente actuar sobre los poderes públicos. Esa actividad produce un impacto en la opinión pública y provee apoyo a los funcionarios de gobierno creando *accountability* horizontal.¹¹⁰

Los ciudadanos son consumidores de servicios de seguridad, en un momento en que el estado no es el único agente proveedor de la seguridad. Con el agravante de que se está produciendo una brecha entre la promesa de defensa esperada del estado y la que realmente puede desempeñar con las limitaciones aparejadas por los ajustes y las reglas de mercado¹¹¹. Estos hechos ¿no generan una claudicación de la sociedad ante el miedo a la violencia social? Los cambios son posibles si paralelamente se afirma el control democrático, involucrando a la ciudadanía en el control de las políticas del seguridad y defensa. En ese ámbito, las ONGs tienen espacio para la acción. La democracia es el sistema más admirado pero quizás también el más difícil de mantener¹¹², y no podemos asegurar cuanta tolerancia tendremos para las naturales frustraciones que vivenciamos cada día.

¹⁰⁹ Louis Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial, op.cit., 1990.

¹¹⁰ Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability and New Polyarchies", paper presentado en la conferencia Institutionalizing Horizontal Accountability, Viena, Junio de 1997, pg. 27. Institute for Advanced Studies of Vienna and the International Forum for Democratic Studies.

¹¹¹ Determinadas políticas tales como la transformación del servicio Militar obligatorio o el cambio del enemigo externo tienen relación con las exigencias de recorte del gasto público.

¹¹² Larry Diamond, op.cit., 1990, pg.49.

Bibliografía

Aguero, Felipe. *Militares, Civiles y Democracia. La España posfranquista en perspectiva comparada*, Alianza editorial, Madrid 1995, pg. 31-35.

Aguilera Peralta, Gabriel "Centroamérica: La construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua"; en *Construcción de la Paz, Cultura de Paz y Democracia*, IRIPAZ, CLAIP, PNUD Guatemala, 1997.

"Las relaciones civico-militares en Guatemala", ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones civico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en las pequeñas democracias. San José, Costa Rica, agosto de 1996.

Ames, Rolando, "Las políticas de seguridad en el Perú", en Rut Diamint (ed.) *La toma de decisión en asuntos de seguridad. Algunas experiencias comparadas.* Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella, No 39, mayo de 1977.

Araujo, Braz *Novos Padroes de pensamento estratégico no Brasil*, NAIPPE/USP, Sao Paulo, 1993

Avritzer, Leonardo, "The Meaning and employment of "civil society" in Latin America", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997.

Baker, Robert, *Current Policy* 1254, NO 20 february 1990.

Barrios, Raúl y Mayorga, René Antonio, *La cuestión Militar en cuestión*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, 1994.

Basombrio, Carlos, "La subordinación de los militares a la democracia en la América Latina de los noventa", mayo de 1997.

Beltrán, Virgilio, "Precondiciones para las Relaciones Civico-Militares en la democracia. Algunas lecciones de América del Sur", paper presentado al RC Armed Forces and Society, IPSA.

Bertrand, Maurice, *La fin de l'ordre militaire*, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, Paris, 1996.

Borón, Atilio, "The Malvinas War: Implications of Authoritarian State", en José Silva Michelena, ed. *Latin America, Peace, Democratization and Economic Crisis*, The United Nations University, London, UK, 1988.

Burk, James "Thinking Trough the End of the Cold War", en James Burk, de. *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1994,

Bustamante, Fernando, "La cuestión de las medidas de confianza en el contexto de la sub-región Andina", en Francisco Rojas Aravena, de. *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO, Chile, 1996

Buzan, Barry, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991.

Buzan, Barry y Segal, Gerald, "The Rise of 'Lite' Powers. A Strategy for the Postmodern State",

World Policy Journal, Vol 13, No 3, Fall 1996.

Cerdás Cruz, Rodolfo, "Contribución al estudio comparativo de las relaciones cívico militares en Centroamérica", ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones cívico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en las pequeñas democracias. San José, Costa Rica, agosto de 1996.

Chow, Brian, *Emerging National Space Launch Programs. Economics and Safeguards*, Rand Corporation, Santa Mónica, 1993.

de la Maisonnette, Eric "Fuerzas Armadas nacionales en un mundo globalizado?", paper presentado a la conferencia El Estado en la Aldea Global, ABRA, Buenos Aires, 1997.

Diamint, Rut (ed.) *La toma de decisión en asuntos de seguridad*. Algunas experiencias comparadas. Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella, No 39, mayo de 1977.

"*La privatización de la seguridad en Argentina*", Presentado al Seminario Orden Público y Seguridad Nacional en América Latina, El Colegio de México e International Institute for Strategic Studies de Londres. México, D.F., 30 de septiembre de 1996.

"Fuerzas armadas y democracia: sus estrategias de acción en la presidencia menemista" presentado en el seminario La democracia en la Argentina: evolución reciente y perspectivas, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 11 y 12 de Julio de 1996.

Diamond, Larry "Tres paradojas de la democracia", *Revista de Democracia*, Costa Rica, verano, 1990.

Dix, Robert H., "Military Coups and Military Rule in Latin America", en *Armed Forces and Society*, Vol 20, No 3, Spring 1994.

Dundeker, Christopher, "A Farwell to Arms? The Military and the Nation-State in a Changing World", en James Burk, 1994.

"National Security and Democracy: The United Kindom Experience", en *Armed Forces and Society*, Vol 20, No3, Spring 1994.

Elias, Norbert, "Violence and Civilization: The State Monopoly of Physical Violence and its Infringement", en John Keane, *Civil Society and the State*, Verso, Gran Bretaña, 1988.

Feaver, Peter "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", en *Armed Forces and Society*, Winter, 1996.

"Civilian Control in Small Democracies: The View from Political Science", ponencia presentada en el Seminario sobre Relaciones cívico-militares comparadas: entendiendo los mecanismos de control civil en las pequeñas democracias. San José, Costa Rica, agosto de 1996.

Flores, Mario Cesar *Bases para una política Militar*, Universidad Nacional de Quilmes-Ser en el 2000, Buenos Aires, 1996

Flynn, Stephen, "Erosión de la Soberanía y de la Incipiente Globalización del Narcotráfico", en Colin MacLachlan.

Fuentes, Claudio "Militares en Chile: ni completa autonomía, ni total subordinación", en *Chile 96, Análisis y Opiniones*, FLACSO, Chile, 1997

Gamba, Virginia, "Misiones y estrategias: el ejemplo argentino", en Louis Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial, *Los Militares y la Democracia: el futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, Montevideo, Peitho, 1990.

García, Gonzalo, *Subordinación democrática de los militares. Éxitos y fracasos en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Chile, 1994.

Garretón, Manuel Antonio "Human Rights in Process of Democratization", *Journal of Latin American Studies*, Vol 26, february 1994.

Goodman, Louis, **Mendelson**, Johanna y **Rial**, Juan, *Los Militares y la Democracia: el futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, Montevideo, Peitho, 1990

Hakim, Peter y **Lowenthal**, Abraham, "Las frágiles democracias de América Latina", en Larry Diamond y Marc Plattner, (comp.), 1996.

Hunter, Wendy, "State and Soldier in Latin America. Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile", *Peaceworks*, United States Institute of Peace, Washington, 1996.

"Politicians against soldiers. contesting the military in Postauthoritarian Brazil" en *Comparative Politics* Vol 27, N° 6, julio de 1995.

Huntington, Samuel, "La tercera Ola de la Democracia", en Larry Diamond y Marc Plattner, op.cit. 1996.

Jelin, Elizabeth y **Hershberg**, Eric, (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Kalil Mathias, Suzeley, "Pensamento e Papel dos Militares na América Latina pós-autoritaria", mayo de 1997.

Khon, "Out of Control: the Crisis in International Relations", *The National Interest*, Spring, 1994.

Lechner, Norbert "La democracia entre la utopía y el realismo", *Revista Internacional de Filosofía Política*, UAM-UNED, Madrid, diciembre de 1995, No 6.

"Reflexiones acerca del estado democrático", en *Leviatán*, otoño 1992, Madrid, No49.

Linz, Juan y **Stepan**, Alfred, "Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe" The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

Lipschutz, Ronnie D. *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995.

Lynch, Nicolás, "New Citizens and Old Politics in Perú", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997.

MacLachlan, Colin, *El Narcotráfico. El estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, ICLA, Revista Occidental, Tijuana, México, 1995, México, 1995

Maravall, José María, "Después de las transiciones: Los dilemas del reformismo", en Norbet Lechner, de. *Capitalismo, democracia y reformas*, FLACSO, Chile, 1991.

Mayorga, René Antonio, "Sistema Político, estado y Fuerzas Armadas: consolidación de la democracia y redefinición del rol Militar en América Latina", en Raúl Barrios y René Antonio Mayorga, *La cuestión Militar en cuestión*, 1994.

Moller, Bjorn "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos", en *Desarrollo Económico*, vol 36, No 143, octubre-diciembre de 1996.

Nolan, Jane E., ed. *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

Norden, Deborah, *Military Rebellion in Argentina* Lincoln, Nebraska, University Press, 1996.

O'Donnell, Guillermo, "Democracia y exclusión", *Agora*, No 12, Buenos Aires, verano 1995.

"Horizontal Accountability and New Polyarchies", paper presentado en la conferencia Institutionalizing Horizontal Accountability, Viena, Junio de 1997, pg. 27. Institute for Advanced Studies of Vienna and the International Forum for Democratic Studies.

Olvera, Alberto, "Civil Society and Political Transition in México", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997.

Perelli, Carina, "Los legados de los procesos de transición a la democracia en Argentina y Uruguay", en Louis Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial, 1990.

Peruzzotti, Enrique, "Civil Society and the Modern Constitutional Complex: The Argentine Experience", en *Constellations*, N1, Malden, MA. USA. 1997.

Pion Berlin, David, "Military and Government policy in Democratic Argentina", *Journal of Latin American Studies*", Vol.23, october 1991.

Polin, Raymond, *L'ordre public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

Ramos, Carlos "El Salvador: entre el autoritarismo y la democracia", en *Construcción de la Paz y Democracia*. Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, Guatemala, 1995.

Remiro Brotons, Antonio, "Civilizados, Bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, De. Tecnos, Madrid, España, 1995.

Rial, Juan, "Las Fuerzas Armadas de América del Sur y su relación con el Estado en el nuevo contexto democrático, en un mundo en cambio constante", en *Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa*, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina, Lima, Perú, 1992.

Rojas Aravena, Francisco, "Transición y relaciones cívico-militares en Chile en el nuevo marco internacional", Nueva Serie FLACSO, Santiago, Chile, 1996.

ed. *América Latina: Gasto Militar- Actores Claves- Proceso de Decisión*, FLACSO, Chile.1994

Rondos, Alex, "The Collapsing State and International Security", en Jane E. Nolan, de. *Global*

Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

Rosenberg, Robin and **Stein**, Steve, *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*, North-South Center Press, University of Miami, 1995.

Sánchez David, Rubén, "Derechos Humanos y seguridad en Colombia", en *Comisión Sudamericana*, julio-septiembre de 1995.

Scherer Warren, Ilse, "The Role of Latin American NGOs in a Global Network", paper presentado a la conferencia *Peacemaking and Democratization in the Hemisphere Multilateral Approaches*, North-South Center, University of Miami, abril 11-13 de 1996.

Schirmer, Jennifer, "La otra cara de la dimensión internacional: El saqueo del discurso democrático por parte de los militares guatemaltecos", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, 1996.

Schmitter, Philippe y **Lynn Karl**, Terry, "Que es... y que no es la democracia", Larry Diamond y Marc Plattner, 1996.

Shuman, Michael y **Harvey**, Hal, *Security without war. A Post-Cold War Foreign Policy*, Westview Press, Colorado, 1993.

Sikkink, Kathryn, "La red internacional de derechos humanos en América Latina: surgimiento, evolución, efectividad", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, 1996.

Silva Michelena, José, ed. *Latin America. Peace, Democratization and Economic Crisis*, The United Nations University, London, UK, 1988.

Simón, José Luis, *Política Internacional para la democracia*, Fundación Hans Seidel, Asunción, 1995.

Stepan, Alfred *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press, New Jersey, 1988.

Thompson, Wayne C. "Redefining Security. 2000 and beyond", en *Essays on Strategy*, No X, National Defense University Press, Washington, D.C., 1993.

Tuchman Mathwes, Jessica, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, No 68, spring 1989.

Valiente, Hugo, *Servicio Militar y Derecho Humanos*, Serpaj, Asunción, Paraguay, 1996.

Varas, Augusto, "Las relaciones cívico-militares en un marco democrático" en *Los militares y la democracia* Louis W. Goodman, Johanna S.R. Mendelson y Juan Rial (comp), 1990.

Varas, Augusto y **Fuentes**, Claudio, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994*, FLACSO, Santiago, 1994.

Waver, Ole "Securitization and Desecuritization", en Ronnie D. Lipschutz, 1995.

Zagorsky, Paul, "Civil military relations and Argentine democracy: the Armed Forces under the Menem government", en *Armed Forces and Society*, Vol 20, N°3, Spring 1994.