



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS: UNA INTRODUCCIÓN

Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo*
Hugo Ernesto Hernández Carrasco**

AÑO 3, NÚMERO 4. MAYO - OCTUBRE 2015
ISSN 2007 - 9125
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS / UNIVERSIDAD VERACRUZANA
XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO
©Todos los derechos reservados

*Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg; Director de Posgrados en Ciencias Sociales y profesor investigador en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

**Maestro en Defensa Nacional por la Escuela de Defensa Nacional Argentina (Buenos Aires).

Recibido: 13/10/15 Aceptado: 16/10/15



SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *Las políticas de defensa, el control civil objetivo y el control civil subjetivo*; 3. *Control civil y control político de las fuerzas armadas*; 4. *Control democrático del aparato militar*; 5. *Gobierno político e institucional de la defensa*; 6. *Conclusiones*; 7. *Fuentes de consulta*.

INTRODUCCIÓN

A diferencia de lo que ocurre en otras regiones del planeta, como América del Norte y Europa, en América Latina las políticas de defensa nacional constituyen uno de los temas no sólo menos estudiados por el mundo académico, sino que también presentan un menor debate técnico y acusan una pasmosa falta de

modernización en lo que respecta a la existencia formal de una instancia civil en relación con lo militar, en las formas de articulación del sector “Defensa” con otros sectores del gobierno, en lo que se refiere a una adecuación de una comprensión político-estratégica con relación a los conflictos (internos y externos, presentes y futuros), a la eficiencia del gasto, a la capacidad de coordinación entre las armas y al desarrollo de las fuerzas armadas vinculado a la existencia de una conducción civil institucional (cfr. Escobar 1995: 4). En los países con democracias consolidadas, empero, también se registran incomprensiones entre los mundos civil y militar, si bien obedecen a otras causas y situaciones contextuales: Müller et al., por ejemplo, han encontrado en algunos de los países por ellos estudiados (Inglaterra, Estados Unidos de



América y Alemania, entre otros) que existe una sorprendente desproporción entre el elevado respeto social por las fuerzas armadas y la propia percepción de los militares, quienes se sienten incomprendidos y menospreciados; además, si bien los soldados en general están de acuerdo con las nuevas misiones que tienen que cumplir (ayuda humanitaria, aseguramiento de la paz, misiones fuera del propio territorio que no tienen que ver con la seguridad directa de su nación, aparentemente), externan su escepticismo frente a los casos concretos de acción, si bien no han llegado a negarse a obedecer; a la vez, exigen de los políticos que emprendan ante la opinión pública, no siempre favorable a dichas misiones, la defensa de dichas misiones (Müller et al. 2010: 22).

En el mundo actual, los Estados encargan el manejo y la administración de sus fuerzas armadas a un Ministerio que suele llamarse “de Defensa”, en el que están integradas por regla general las tres armas “clásicas”: el ejército (fuerza de tierra), la armada o marina de guerra (fuerza naval) y la aviación militar o fuerza aérea.

Aquí es menester recordar que el arte del manejo del Estado debe realizarse de manera unificada y congruente, de tal manera que se puedan diseñar formas (estrategias), empleando los medios disponibles y adecuados (instrumentos de política), para lograr los fines dispuestos (intereses y objetivos nacionales), tal como afirma De Vergara (2005: 21). La relación entre el mundo civil y las fuerzas armadas en los países democráticos modernos se ha vuelto mucho más



compleja ante las nuevas tareas que el aparato militar tiene que cumplir en el escenario mundial del siglo XXI. Tan es así, que en Inglaterra, partiendo de la idea de John Locke (1632-1704) acerca del “Contrato Social” como sustento de las estructuras democráticas y de la teoría de la democracia –los ciudadanos votan por un gobierno que los representa-, se habla de un “segundo contrato social”, generalmente no escrito, que regula las especiales relaciones entre la sociedad, el gobierno y las fuerzas armadas y las obligaciones mutuas que de ahí emanan: el personal militar coloca los intereses de su nación antes que los suyos propios, se subordina al control de la dirigencia política legítimamente establecida, renuncia a derechos fundamentales de gran importancia, se abstiene de utilizar su poderío militar para fines políticos partidistas y, para cumplir con su deber, los

soldados están dispuestos al sacrificio incluso de su vida misma. En contrapartida, los militares esperan de la sociedad y del gobierno que se les trate bien, que se les provea del equipo y sustento adecuados y, particularmente, que sean enviados a cumplir misiones cuyos objetivos estén racionalmente a su alcance, evitando toda suerte de misiones productos de decisiones arbitrarias o que sirvan al mero oportunismo político.

Este “segundo contrato social” es, por lo tanto, esencial para la convivencia de una sociedad democrática y de sus fuerzas armadas (Müller et al. 2010: 1, 4 ss.). Ya el célebre Carl von Clausewitz llamaba la atención acerca de que esta tríada –sociedad, gobierno y fuerzas armadas- debe funcionar de manera armoniosa para poder garantizar la capacidad defensiva de



un país, en tanto que la discordia y el conflicto acarrearán la ruina y la derrota (vid. sobre todo el tercer libro, capítulos tercero, cuarto y quinto de su famoso libro “De la guerra”, que versan acerca de las virtudes morales para la victoria). Es así, entonces, que las relaciones entre la sociedad democrática y sus fuerzas armadas descansan en gran medida en el respeto hacia este “segundo contrato”, lo cual redundará en que la probabilidad de que los ciudadanos acepten o por lo menos toleren acciones militares aumente. Para ello es necesario recordar que, en los países democráticos, los militares no son simplemente masas de campesinos a los que se arroja sin más al campo de batalla, sino que son vistos, como la doctrina alemana de la posguerra lo expresó ejemplarmente, como “ciudadanos en uniforme”. De ahí que la opinión pública en los países

industrializados de Occidente reaccione por lo general de manera más sensible ante las pérdidas de vidas de sus propios soldados que en países no democráticos, particularmente cuando se trata de misiones que no tienen que ver directamente con la defensa de la integridad de la nación (cfr. Müller et al. 2010: 5).

En el presente texto habremos de reflexionar por lo tanto sobre el papel que juega, dentro del manejo del Estado democrático, el control civil o político de las fuerzas armadas. Primero hablaremos sobre los conceptos del control civil objetivo y control civil subjetivo y de su relación con las políticas de defensa nacional (apartado 1), para pasar después a distinguir entre lo que es el control civil y el político (apartado 2), y explicar la importancia del llamado



“control democrático de las fuerzas armadas” (no. 3). A continuación, el apartado 4, el más amplio de todos, está destinado a desarrollar los pormenores del gobierno político e institucional de la defensa. Con una serie de conclusiones llegan a su fin estas consideraciones introductorias sobre el control civil y democrático de las fuerzas armadas.

LAS POLÍTICAS DE DEFENSA, EL CONTROL CIVIL OBJETIVO Y EL CONTROL CIVIL SUBJETIVO

La planeación de las políticas de defensa nacional contempla fenómenos y desarrollos a mediano o largo plazo, y, en los países democráticos, se lleva a cabo a través de directrices elaboradas en el nivel estratégico, que es de orden político; estas directrices orientan y dan previsibilidad a los actos de gobierno.

No obstante, las políticas de defensa tienen limitaciones, ya que no dependen enteramente de la voluntad política propia, pues como proceso se ejecutan a través de distintos actores y circunstancias que contribuyen a darle forma o la condicionan en mayor o menor medida tanto en el contexto interno como en el externo; esto debe tomarse en consideración para poder definirla integralmente: “La política de defensa nacional es una política de Estado, por lo cual su formulación debe traducirse en un gran consenso devenido de un análisis exhaustivo e informado sobre el más amplio espectro de fuerzas políticas y sociales del país” (Escobar 1995: 5; cfr. De Vergara 2005: 10). Es por esto que se hace necesario plantear y estudiar las políticas de defensa nacional en y para ambos contextos: el internacional, por un lado –a través de la dinámica geopolítica- y el interno –a través del



gobierno civil e institucional de la defensa-, por el otro. Este planteamiento abre diversas interrogantes: ¿Cómo es la composición del sector “Defensa Nacional” en un país determinado? ¿Esa composición es política, geopolítica, económica y estratégicamente viable y aceptable, en términos de instituciones, integrantes y misiones? ¿Cómo podría configurarse la Defensa Nacional de mejor manera en una postura congruente con la posición política y con el entorno geopolítico del país en cuestión? ¿Cómo son las relaciones cívico-militares? ¿Existe una subordinación de las fuerzas armadas bajo las condiciones del control civil objetivo?

Si bien Huntington teorizó hace más de cincuenta años sobre las relaciones cívico- militares a partir del control

objetivo y subjetivo de las fuerzas armadas, Dyszel (2012: *passim*) sostiene que dicho marco teórico resulta difícil de aplicar en el caso de los países latinoamericanos, pues en esta región el control civil subjetivo representa “... el intento de alcanzar la subordinación por medio de la obediencia a determinado grupo social –sea por lealtad personal, material, institucional-, mientras que el control civil objetivo es el intento de alcanzar la subordinación por medio de la obediencia a un sistema racional legal de dominación.”

De manera muy semejante a la anterior, López (1994: s. p.) propuso la siguiente clasificación de acuerdo a los tipos de subordinación política existente en las relaciones cívico-militares, diferenciando los tipos de control que puede ejercer un gobierno:



- Control civil subjetivo: La subordinación castrense tiene lugar sobre la base de una adhesión particularista a algún grupo o sector civil. Entre los motivos se encuentran, por ejemplo, la identidad o semejanza de opiniones, la lealtad personal o la conveniencia material institucional o individual, entre otros.
- Control civil objetivo: La subordinación castrense ante los poderes constituidos se establece sobre la base de la vigencia de una legitimidad de tipo racional/legal, es decir, obedece a la normatividad vigente, a la ley.

Estos conceptos de control civil objetivo y subjetivo no son concebidos en forma pura, pero es un hecho que su diferenciación y ejecución pueden ayudar a configurar un gobierno político de la Defensa más apegado a

la situación política y geopolítica de un país. Por ello también la necesidad de recalcar que la Política de Defensa es un marco más amplio que lo puramente militar, ya que no sólo define a la política militar en sí sino también la relación entre civiles y militares: es el conjunto de acciones emprendidas por un Estado para la prevención de la seguridad en el marco de las políticas de asuntos exteriores y de seguridad, con el objetivo fundamental de proteger tanto la integridad del propio territorio estatal como del de sus aliados (Meier et al. 2008: 470) A su vez, la política militar se entiende como "... una política que contiene las normas que rigen el funcionamiento, dimensión, estructura, composición de fuerzas y capacidad técnico-profesional de las [fuerzas armadas], y la forma en que éstas se relacionan con otros organismos del Estado y con el



resto de la sociedad civil (Escobar 1995: 7).

Por lo tanto, la política militar se desprende de la política de defensa (cfr. De Vergara 2005: 9-11, Rudolf 2006 y Meier et al. 2008: 287-288).

La defensa nacional puede ser definida en dos sentidos (Barrios et al. 2009: *passim*), por un lado el político y doctrinario, y por otro el orgánico:

- a) Carácter político y doctrinario, entendido como el poder de un Estado determinado para identificar, contrarrestar y/o disuadir cualquier amenaza externa que pudiera afectar negativamente su soberanía e incluso su existencia;
- b) Carácter orgánico, pues puede definirse como un bien público conformado por distintos instrumentos del Estado susceptibles de ser empleados para mantener y/o para proyectar los

intereses nacionales, oponiéndose, si fuere necesario, a cualquier fuerza externa que pudiese amenazar la consecución de los objetivos nacionales.

Estas políticas de defensa nacional en un Estado democrático están conformadas por las siguientes dimensiones (Saín 2010: 28-29):

- a) Las bases legales, orgánicas y funcionales de la defensa nacional como esfuerzo institucional para conjurar agresiones externas y su vinculación con la seguridad interna dedicada a la prevención del delito y a combatirlo;
- b) Las misiones y funciones institucionales específicas de las fuerzas armadas como instituciones del Estado dedicadas a garantizar la defensa nacional y, según las normas institucionales vigentes,



- también la seguridad interna o ciertos aspectos de esta;
- c) El sistema institucional de gobierno de la defensa nacional en lo que concierne a la dirección superior y a la administración general del sistema defensivo y militar, su “anclaje institucional” en el ministerio o secretaría de Estado correspondiente y en las instancias superiores del mando militar;
 - d) La estructura orgánica, funcional y doctrinal de las fuerzas armadas, o sea, sus fundamentos doctrinales; la organización institucional y sus componentes (dependencias y unidades); y el despliegue, la jurisdicción espacial y la competencia funcional de dichos componentes;
 - e) Las cuestiones y actividades derivadas del desempeño político-institucional del aparato militar o que supongan la vinculación o

intervención institucional de este, y sobre las que el gobierno nacional y el mando militar deben dar puntual cuenta, así como abordar y procesar institucionalmente, en particular ante situaciones de crisis de ciertas instituciones.

Como pudimos apreciar, al explicar las dimensiones de las políticas de defensa aparece una y otra vez la palabra “institucional”, pues en un Estado democrático es imprescindible que todo lo que gire en torno a las fuerzas armadas, a sus tareas, equipamiento, doctrina y moral, se conduzca dentro del marco que señalan las leyes, y que toda situación que involucre al aparato militar se resuelva igualmente por caminos institucionales. Este no es el caso de regímenes no democráticos, cuyas fuerzas armadas cumplen con funciones diferentes a las que



encontramos en regímenes democráticos y que se mueven en otras dimensiones, ya que sus bases, misiones, estructura y doctrina no están “ancladas” en un andamiaje institucional y constitucional de carácter democrático.

CONTROL CIVIL Y CONTROL POLÍTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Actualmente, dentro de la sociología militar o de lo militar se emplea el concepto “control civil” para designar al conjunto de normas, procedimientos y actitudes que deben garantizar que las fuerzas armadas se mantengan como un instrumento en manos de la dirección política del Estado y que el esquema mental militar (por ejemplo: la férrea obediencia a las órdenes) no se

convierta en un modelo a seguir por el pensamiento político nacional. Cuando el control civil o político de las fuerzas armadas funciona, podemos decir que se previene con efectividad el peligro de golpes de Estado o de dictaduras por parte de militares (von Bredow 2008: 35-36).

Sin embargo, el concepto de “control político” tiene sus límites: recordemos que en el siglo XX, dos de las más brutales dictaduras que haya visto la historia, los regímenes totalitarios de la Unión Soviética y de la Alemania nacionalsocialista, se caracterizaron, entre otros aspectos, por el control político sumamente estricto de sus fuerzas armadas. Una comparación de los métodos de ambos sistemas de control político totalitario nos muestra que los grupos dirigentes en torno a Hitler y a Stalin subyugaron a los mandos militares con medios



radicales: desde la infiltración ideológica por medio de los códigos de lealtad hasta los asesinatos selectivos de opositores reales o supuestos, pasando por las campañas periódicas de “limpieza” (“purgas”) dentro de los cuerpos de oficiales. Esto muestra que, en dichos regímenes, las instituciones civiles, como por ejemplo el partido político gobernante, tenían la última palabra en lo que correspondía a las normas, estructuras y tareas de las fuerzas armadas (von Bredow 2008: 36).

El control civil o político de las fuerzas armadas significa por lo tanto en principio sólo esto: que las fuerzas armadas están integradas en las estructuras de decisión del sistema político respectivo y en la jerarquía de las instituciones sociales de tal manera que otros poderes de decisión están por encima de ellas y otras

instituciones gozan de un status más elevado. Empero, en una sociedad democrática esto no es suficiente, como lo veremos en el siguiente apartado (ibid.: 45).

CONTROL DEMOCRÁTICO DEL APARATO MILITAR

La historia mundial del siglo XX estuvo pletórica de golpes militares y del ejercicio del poder político, generalmente de manera anticonstitucional, por parte de las fuerzas armadas o al menos de parte de ellas en una gran cantidad de países de todos los continentes, situación ante la cual las instituciones y organizaciones políticas y sociales poco o nada podían oponer. Pero si bien es cierto que la democracia se ha extendido en el mundo actual, los conflictos y las guerras se han internacionalizado, a la vez que



asistimos a un creciente salvajismo de la guerra y a un aumento en los conflictos armados dentro de los Estados, por lo que el siglo XXI parece no estar a salvo de la violencia y de la guerra. Así, refiriéndose a la relación triangular entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, von Bredow expone dos reglas generales: en primer lugar, la Constitución Política y la organización del mando de las fuerzas armadas deben ser compatibles, bajo pena de provocar elevadas fricciones sociales y políticas; en segundo lugar, en los países democráticos las fuerzas armadas deben ser aceptadas por la población, con el fin de evitar un gran déficit en el funcionamiento del aparato militar (von Bredow 2008: 29-33).

Es importante señalar que, al menos por el momento, la existencia de un mundo libre de conflictos armados y

de guerras se antoja por lo menos utópica, por lo que es impensable que los Estados, con mayor razón los democráticos, puedan prescindir totalmente de sus fuerzas armadas.

Es así que, como lo hicimos notar líneas arriba, la simple existencia de tomadores de decisión y de instituciones sociales por encima de las fuerzas armadas no son requisitos suficientes para poder hablar de un control democrático de las mismas. En una sociedad democrática debemos contemplar un elemento normativo imprescindible: las fuerzas armadas, es decir los soldados, pero con mayor énfasis el cuerpo de oficiales, deben identificarse con las normas y valores que sustentan a la democracia. El control democrático, por lo mismo, no es simplemente un “manejo de medidas” contra una organización que esté distanciada de la sociedad o que le



sea ajena. Por el contrario, dicho control funciona por medio de una integración social y política (vid. von Bredow 2008: 45).

Los Estados democráticos tienen una tarea grande que cumplir, en una época en que al parecer los conflictos armados se tornan cada vez más salvajes: se trata de “civilizar” al aparato de mayor fuerza física del Estado: a su aparato militar. Y “civilizar” no es otra cosa que, por un lado, propiciar la íntima integración de las fuerzas armadas en una sociedad libre, democrática y popular y en un Estado de Derecho; y, por el otro, tratar de establecer valores y normas democráticas en las fuerzas armadas mismas: “La democracia no se detiene ante las puertas de los cuarteles” (Gross 2005: 11), como ya lo hicimos notar en el epígrafe del presente texto.

Sin embargo, no existe un modelo de control democrático que pueda ser aplicado indistintamente a cualquier sociedad o a cualquier sistema político, pues hay que atender a las particularidades del contexto de cada país: historia, tradiciones, contexto socioeconómico y sociocultural, contingencias políticas, etc. Un elemento que puede pesar mucho en esto es la cultura política respectiva, pero que escapa por ahora a los límites impuestos al documento que el lector tiene en sus manos.

GOBIERNO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA DEFENSA

Tal como plantea Donadio (2000: 1), si la defensa es la capacidad de una nación para preparar y mantener un instrumento militar propio a fin de salvaguardar su integridad de agresiones externas, tener esa



capacidad supone también estar en condiciones de controlar el uso de la fuerza y a quienes puedan ejercerla. ¿Pero qué actores se encuentran implicados en el proceso de conducción, vigilancia y control de las fuerzas armadas en un Estado democrático? La respuesta se encontrará condicionada al diseño particular de gobierno que cada Estado guarde, aunque en términos generales podemos dar una aproximación: dichos aspectos están en manos del Poder Ejecutivo, del Legislativo, del Judicial, así como de los organismos internacionales y de la sociedad civil. Otra pregunta relevante, aunque en este caso se salga de los objetivos del presente texto, es hasta qué punto está dispuesto el ámbito civil de asumir el gobierno político de la defensa.

Así entonces, en un país democrático, los servicios de seguridad, hablando específicamente del sector Defensa, deben responder ante cada uno de los poderes del Estado (Born 2006: 40):

- a) Ante el Ejecutivo, quien ejerce un control directo, planea el presupuesto y delinea los principios generales y las prioridades.
- b) El Poder Legislativo ejerce la fiscalización aprobando leyes que definen y reglamentan los servicios de seguridad y sus facultades, además de asignar el presupuesto correspondiente.
- c) El Poder Judicial fiscaliza el sector de la seguridad y juzga los delitos que cometen los militares en procesos civiles y penales cuando lo considere necesario.

Así mismo, podemos señalar algunos principios de la fiscalización en un régimen democrático respecto a las



instituciones encargadas de la seguridad y que pueden adecuarse a las instituciones que conforman la defensa nacional (Born 2006: 43):

- El Estado es el único actor de la sociedad que detenta el monopolio legítimo de la fuerza; los servicios de seguridad deben responder a las autoridades democráticas legítimamente;
- El Legislativo es soberano y el Ejecutivo debe responder ante él con respecto al desarrollo, implementación y revisión de la política de seguridad y defensa.
- El Legislativo goza de la facultad constitucional de autorizar y fiscalizar los gastos en seguridad y defensa.
- El Legislativo desempeña un papel crucial con respecto a la declaración y el levantamiento del estado de emergencia.
- Los principios del buen gobierno y el imperio de la ley se aplican a todos los poderes del gobierno, y por ende también al sector de la seguridad;
- El personal del sector de la seguridad es responsable en forma individual ante los tribunales en caso de violaciones de las leyes nacionales e internacionales (con respecto a la conducta indebida civil o penal).
- La organización del sector defensa responde al Estado y por tanto debe ser políticamente neutral.

Esta obediencia o control democrático de las fuerzas armadas se puede entender también de acuerdo al DCAF (2008), como las normas y patrones que gobiernan la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad, a través de los cuales las fuerzas armadas están subordinadas a las autoridades



democráticamente electas y al poder judicial.

Las tres preguntas que se plantea el DCAF son: ¿Cuáles son las características clave de un efectivo sistema de control democrático? ¿Por qué es importante el control democrático? y ¿Cómo se llevan a cabo las normas para el control democrático?

Respecto a la primera pregunta, un control civil implica un gobierno democrático bajo el resguardo del poder legislativo, las instituciones judiciales, la sociedad civil y los medios independientes. Así también la experiencia civil en el tema, la no interferencia en asuntos políticos domésticos por parte de las fuerzas armadas, unas ideas políticas neutrales, un mínimo papel de aportación en la economía nacional, una efectiva cadena de mando y

respeto por los derechos del personal militar.

En lo que concierne a la segunda cuestión, la misma institución sostiene que el control democrático sobre las fuerzas armadas es una condición previa para asegurar que la supremacía política de las autoridades democráticamente electas sea observada, que también se respete la ley y que los derechos humanos estén salvaguardados. Esto contribuye a que las fuerzas armadas sirvan a los intereses de la población y gocen del aprecio y legitimidad popular, para que las políticas y capacidades de los militares coincidan con los objetivos políticos del país y sus recursos y para que no se utilicen por el contrario con fines políticos que puedan socavar o amenazar al régimen democrático.

Finalmente, a la última pregunta se responde que se necesita un claro



trabajo en lo que respecta al marco legal, la creación de mecanismos institucionales que garanticen el respeto a la ley en el interior de las fuerzas armadas y el desarrollo de medidas educativas que coadyuven a inculcar una cultura de la seguridad tanto en civiles como en militares con énfasis en la cooperación civil-militar, una mejor integración de las fuerzas armadas con la sociedad así como un entrenamiento de seguridad orientado a respetar los valores democráticos, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el control democrático del aparato militar.

Pero, tal y como sostenía Rattenbach (1965: 14), si las fuerzas militares son un cuerpo con un alto sentido de pertenencia, una disciplina y división jerárquica rigurosa así como una formación estratégica, operativa y táctica específicas, ¿cuál debe ser su

grado de autonomía? Un acercamiento lo proporciona Piñón-Berlín (cit. en Dyszel 2012: 255-256) quien escribe sobre la autonomía castrense y la clasifica del modo siguiente:

- a. Autonomía política: Los militares son actores políticos relevantes, lo que deviene en la corporativización política castrense, esto es, el proceso por el cual las fuerzas armadas alcanzan una capacidad para definir en forma autónoma y desde sí mismas su papel institucional, sus fines y misiones, su doctrina e ideología, su estructura orgánica y funcional y sus modalidades de vinculación con el resto del aparato estatal y con el sistema político en general.
- b. Autonomía profesional: está determinada por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la



organización y el funcionamiento institucional de las estructuras castrenses.

Es decir, el grado de autonomía de las fuerzas armadas debe ser mayormente profesional y minoritariamente política (de preferencia nula), y en este sentido es menester señalar los componentes de los que debe constar el instrumento militar para tal fin. Para Aguilera (2002: 4) la función militar en un Estado democrático debe contar con las siguientes variables:

- a) Control civil sobre las fuerzas armadas de modo que las autoridades constitucionalmente establecidas sean las que tomen las decisiones fundamentales en lo que respecta a la defensa nacional y sus instituciones.
- b) Limitación de las funciones de las fuerzas armadas.

- c) Incorporación de los conceptos de derechos humanos y el derecho internacional humanitario como parte de la doctrina esencial de las fuerzas armadas.
- d) Apartidismo.
- e) Aceptación del concepto y de los mecanismos de seguridad colectiva a través de las medidas de confianza mutua y los entendimientos de seguridad subregionales y regionales (aunque discutible para casos asimétricos).
- f) Modernización y profesionalización de las fuerzas armadas.

Autores como Silva (2010: 4), plantean que lo más problemático en lo que concierne a las relaciones cívico-militares es el de la conducción del proceso decisorio por parte de los civiles, no tanto así las prerrogativas de los militares. De hecho, la forma



más efectiva de obtener un control civil sobre las fuerzas armadas es el de propiciar las condiciones para que estas se puedan dedicar a los problemas técnicos y profesionales que les atañen de origen, definir y delimitar sus funciones (Rocha 2012: 1, Winand et al. 2007: 2). Por ello también es importante que a nivel estratégico, creativo y operativo exista una separación -tal como lo plantea Tagarev (2005: passim)- en las organizaciones de seguridad respecto a tres áreas funcionales como son la seguridad externa, la interna y la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, ya que de esto también resulta es un efectivo control y gestión de las fuerzas armadas y de la seguridad.

Otro punto importante en el gobierno político e institucional del sector defensa es la interrogante de la

titularidad del ministerio encargado de él: ¿Debe ser un civil o un militar? En el mundo actual, si uno revisa a los países democráticos del mundo, verá que la inmensa mayoría se ha decidido por que sea un civil quien esté a la cabeza del ministerio de defensa respectivo. De acuerdo a Bruneau (s. f.), existen cuatro propósitos bajo los cuales se hace necesario un ministerio de defensa bajo un mando civil:

- a) Dicho ministerio estructura formalmente las relaciones de poder entre civiles democráticamente elegidos y las fuerzas armadas.
- b) Define y distribuye las responsabilidades entre civiles y oficiales militares.
- c) Maximiza la eficacia del empleo de las fuerzas armadas, equilibrando a su vez la competencia entre las



distintas armas, promoviendo a su vez la idea de “conjunto”.

- d) Maximiza la eficiencia en el uso de recursos –eficiencia en la capacidad de lograr una meta al menor costo posible-.

Claro está que la conducción civil no se reduce a disponer de un civil al frente de una secretaría de Estado o ministerio, también se guardan algunos criterios para hacer más democrático y eficiente, en términos de gestión, el proceso decisorio en lo que respecta a la defensa nacional, que de acuerdo a Escobar (1995: 10-11) son:

- a) Transparencia y control parlamentario.
b) Transparentar y uniformar los criterios de gasto de las fuerzas armadas para efectos de hacerlos accesibles a los sistemas de control, planificación y verificación sin

perjuicio de la necesaria confidencialidad.

- c) Determinación en las responsabilidades y procedimientos económicos en las instituciones armadas en lo que implica a la adquisición, operación y mantenimiento a fin de contribuir por la vía de la racionalidad económica a la homogeneidad de equipos.

- d) Concentrar a las instituciones de la defensa en aquellos ámbitos profesionales que le son propios, desligándolas de cualquier función que no tenga que ver con la defensa, y de lo contrario, asumir un carácter subsidiario.

- e) Evitar duplicidad de funciones o acciones para generar economías de escala.

En nuestros días, las funciones básicas de la organización política de la



defensa son las siguientes (seguimos en esto a Navarro 1997: 23-24):

- a) La relación entre las autoridades civiles de gobierno y las fuerzas armadas como organización del Estado;
- b) La provisión financiera y los procesos de adquisiciones de equipo militar; y
- c) La formulación y aplicación de la política de defensa.

Estas tres funciones básicas resultan ser, junto con el entorno geopolítico (crucial para formular cualquier política de defensa), las variables para abordar lo que Saín (2010) llamó acertadamente “el gobierno político e institucional de la defensa”.

El hecho de que el personal militar es quien arriesga la vida y la integridad física al entrar en acción según lo dispongan las autoridades civiles en

un Estado democrático exige que quienes tomen dichas decisiones lo hagan con el mayor cuidado posible. Esto, según Müller et al. (2010: 23-24), requiere que se aclaren a profundidad los siguientes puntos:

- a) Que en verdad exista una causa grave que justifique la intervención militar
- b) No existen alternativas frente a lo anterior o las opciones no son defendibles; hay que discutir si la no intervención acarrearía o no consecuencias más graves que la acción
- c) Que la acción militar tenga probabilidades razonables de éxito, haciendo a un lado impulsos emocionales
- d) Si se sopesan por un lado estos tres aspectos con los riesgos que correrán los soldados, por el otro



lado, la intervención militar debe seguir siendo justificable

Sin embargo, tenemos que reconocer que aún en sociedades democráticas consolidadas los gobernantes pueden despreciar estas reflexiones, ya sea por oportunismo político, por un entusiasmo irresponsable o bien por carecer de un mínimo de conocimientos sobre el terreno, necesarios para tomar una decisión que eventualmente pondrá en elevado riesgo físico y psicológico a las tropas, no a los gobernantes. Esto puede traer como consecuencia que los soldados sean enviados al frente sin el equipamiento y la capacitación necesarios, o en contingentes demasiado pequeños para las misiones que deben cumplirse. Otra situación que se ha visto en el mundo occidental democrático es que, para justificar una misión militar, los

gobernantes son capaces de mentir descaradamente, como ocurrió con la segunda intervención en Irak, que la diplomacia estadounidense y británica defendió ante la ONU con afirmaciones que al poco tiempo se supo no solamente que eran inexactas, sino falseadas a propósito.

CONCLUSIONES

La guerra y la violencia seguirán formando parte, desafortunadamente, de la realidad política de nuestro siglo XXI, por lo que las fuerzas armadas continuarán siendo uno de los instrumentos políticos e institucionales más importantes en manos de los Estados democráticos. Es por esto que es necesario reflexionar con atención para asegurar el control civil objetivo de dichas fuerzas y su mejor integración en una sociedad democrática y plural. Ciertamente el



mando civil del aparato militar ya se ha convertido en parte de la realidad cotidiana en casi todos los países democráticos del orbe: basta con ver el panorama en América, donde esto ocurre con muy pocas excepciones (tales como Cuba, Venezuela y México, por ejemplo), pero no hay que desatender el imprescindible aspecto de la vivencia de los valores y de las normas de la democracia dentro de cada soldado en particular y en las fuerzas armadas en general como aparato institucional del Estado, pues las decisiones fundamentales en cuanto a doctrina, administración, equipamiento, movilización y tareas deben estar en manos de las autoridades civiles, legítima y constitucionalmente establecidas. Es importante señalar también la necesidad y la capacidad de saber y poder decir “no” a una misión militar que racionalmente no cumpla con los

criterios que aquí hemos discutido. El querer pulir el prestigio, la presión de los aliados, el celo por jugar un papel protagónico internacionalmente, el oportunismo político y la ambición no son buenos consejeros. Vale más hacerle caso a una máxima popular alemana: “la razón va antes que el prestigio”.

FUENTES DE CONSULTA

Aguilera, Gabriel (2002): Las relaciones cívico-militares en el Estado democrático, consultado en http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd12_02aguilera.pdf el 5 de Mayo de 2014.

Born, Hans et al. (2006): Control parlamentario del sector seguridad. Principios, mecanismos y prácticas, Instituto



- Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGGM), Madrid. formulación, Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Bredow, Wilfried von (2008): *Militär und Demokratie in Deutschland. Eine Einführung* ("Fuerzas Armadas y democracia en Alemania. Una introducción"), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Donadio, Marcela R. (2000): *Fortalezas y debilidades del control parlamentario de la defensa en Argentina*, consultado en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-donadio.pdf> el 4 de Abril de 2014.
- Bruneau, Thomas (s. f.): *Ministerios de Defensa y relaciones cívico-militares en la democracia*, consultado en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/ministerios-sep05-bruneau.pdf> el 5 de Mayo de 2014.
- Dyszal, Guillermo (2012): *Hacia el gobierno civil de la defensa nacional*, Cuadernos de Marte, Año 2 no. 3.
- Clausewitz, Carl von (2008): *Vom Kriege* ("De la guerra"), Nikol Verlag, Hamburgo (1ª edición: 1832).
- Escobar, Santiago (1995): *La política de defensa como política de Estado*, Nueva Sociedad no. 139.
- De Vergara, Evergisto (2005): *La elaboración de las políticas de defensa: la preparación de los líderes para su*
- Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2008): *Democratic Control of Armed Forces*, consultado en



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

- <http://www.dcaf.ch/Publications> el 5 de Mayo del 2014.
- Gross, Jürgen (2005): Demokratische Streitkräfte ("Fuerzas armadas democráticas"), Nomos Verlag, Baden-Baden.
- López, Ernesto (1994): Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Meier, Ernst-Christoph / Nelte, Klaus-Michael / Huhn, Walter (2008): Wörterbuch zur Sicherheitspolitik. Deutschland in einem veränderten internationalen Umfeld ("Diccionario sobre política de seguridad. Alemania en un entorno internacional cambiante"), Mittler Verlag, Hamburgo, Berlín y Bonn.
- Müller, Harald / Fey, Marco / Mannitz, Sabine / Schörnig, Niklas (2010): Demokratie, Streitkräfte und militärische Einsätze: der "zweite Gesellschaftsvertrag" steht auf dem Spiel ("Democracia, fuerzas armadas y misiones militares: el "segundo contrato social" está en juego"), HSFK-Report Nr. 10/2010, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt del Meno.
- Nohlen, Dieter (2006), en colaboración con Rainer-Olaf Schultze: Diccionario de Ciencia Política, El Colegio de Veracruz y Editorial Porrúa, Xalapa y Ciudad de México.
- Pion-Berlin, David (2008): Militares y democracia en el nuevo siglo: cuatro descubrimientos inesperados y una



- conclusión sorprendente, Nueva Sociedad, no. 213 (s. p.).
- Rattenbach, Benjamín (1965): El sector militar de la sociedad, Colección de Libros del Círculo Militar, Buenos Aires.
- Rudolf, Peter (2006): "Política militar", en: Nohlen, Dieter (2006: 1065).
- Rocha, Marcio (2012): A relação civil-militar no Brasil: uma análise do período 1985-2006, XV encontro regional de história da ANPUH-RIO.
- Saín, Marcelo Fabián (2010): Los votos y las botas. Estudios sobre defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Sepúlveda, Isidro / Alda, Sonia (editores) (2008): La administración de la defensa en América Latina. Estudios comparados, Vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.
- Silva Mello, Wallace (2010): Forças armadas, Nova República e conjecturas para um novo papel institucional, Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares De Sousa, Juiz de Fora.
- Tagarev, Todor et al. (2005): Civil-military relations and democracy control of the security sector, G. S. Rakovsky Defense and Staff College, Sofía.
- Winand, Érica et al. (2007): O impacto sobre das relações civis e militares sobre as missões das FA brasileiras no século XXI, Congress of the Latin American Studies Association, Montréal.