

## ENTENDIENDO LAS RELACIONES CIVILES - MILITARES

Mauro Argoti Zambrano

Academia de Defensa Militar Conjunta

Email [mautoti75@hotmail.com](mailto:mautoti75@hotmail.com)

Recibido 24 de septiembre 2018, aceptado después de revisión el 03 octubre 2018

### RESUMEN

Lo que se entiende como relaciones civiles y militares, no hace únicamente referencia a la vinculación entre estos y la sociedad, sino, y de manera más marcada, a las dinámicas existentes entre los niveles político y militar y a las tensiones que se derivan de estas. En el presente trabajo se abordarán de manera paralela los dos aspectos mencionados, pero haciendo hincapié en lo segundo, dado el impacto que tiene la relación entre los políticos y los militares en los procesos democráticos y en la toma de decisiones en el ámbito de la defensa nacional, en particular, en los países latinoamericanos.

**Palabras clave:** Control, institucionalidad, democracia, militares, políticos, sociedad civil.

### ABSTRACT

What has been understood as civil and military relations, does not only refer to the link between these and society, but, and more markedly, to the existing dynamics between the political and military levels and the tensions that derive from them. In the current study, the two mentioned aspects will be addressed in a parallel manner, but with emphasis on the second, given the impact that the relationship between politicians and the military has on the democratic processes and on the decision-making process in the national defense field and in particular in Latin American countries.

**Keywords:** Control, institutionality, democracy, military, politics, civil society.

### INTRODUCCIÓN

*(...) “(...) El mejor servicio que ellos (los militares) pueden prestar, es permanecer fieles a sí mismos, servir silenciosamente y con coraje de la manera militar. Si reniegan del espíritu militar, se destruyen primero a sí mismos y en último término, también a la nación (Samuel P. Huntington).*

La confrontación este-oeste marcó un antes y un después en las relaciones entre civiles y militares en Latinoamérica; la urgencia en la agenda de las potencias dominantes durante la Guerra Fría por posicionar una u otra tendencia política, ideológica y económica en los Estados del centro y sur del Hemisferio Occidental, generó iniciativas de captación y de contención por parte de los protagonistas que afectaron, aunque con distinta intensidad, la perspectiva de las relaciones civiles-militares y el nivel de aceptación de las fuerzas armadas en los países de la región y que, en algunos casos, aun hoy orientan las decisiones políticas en los asuntos de la defensa.

En el informe de la Corporación Latinobarómetro (2017), se pudo evidenciar que el nivel de confianza de los ciudadanos de los países latinoamericanos en sus fuerzas armadas se ha incrementado desde el retorno a la democracia, ocupando en el presente, con un 46% en

promedio, el segundo lugar luego de la Iglesia. En el mismo informe se pueden apreciar también las diferencias existentes en este nivel de aprobación, cuando se analizan los países por separado.



Figura 1. Nivel de confianza en las fuerzas armadas en Latinoamérica por países al 2017. Fuente: Corporación Latinobarómetro (2017).

En un primer bloque liderado por Ecuador con un 66%, se concentran aquellos países donde la aceptación a las fuerzas armadas es mayor al 50%, entre los que constan Uruguay con un 59%, Colombia con 57% y México con 51%. Un segundo bloque está integrado por los países que superan el 40% de aceptación, destacándose Argentina con un 50% y Chile con el 48%; países que vivieron procesos traumáticos entre los años setenta y noventa, pero que, en la actualidad, debido a la implantación de exitosas iniciativas políticas e institucionales, parecen superados.

Finalmente, un tercer grupo lo integran los países con un nivel de aceptación igual o inferior al 40%, donde figuran Bolivia con el 40% y en particular Venezuela, con el 35%, cuyas fuerzas armadas, las de menor aceptación en la región, han adquirido un rol pretoriano y participación relevante en el control, por lo general violento, sobre la población y los recursos.

En el mismo grupo se encuentran los Estados del denominado “triángulo norte”: Honduras, Guatemala y El Salvador, países donde el nivel de violencia es de los más altos del mundo y derivado de ello, la intervención de las fuerzas armadas en misiones relacionadas con la seguridad ciudadana y el orden público históricamente ha sido evidente.

Las relaciones contemporáneas entre los civiles y los militares en el contexto de los Estados han transitado permanente desde la confianza a la apatía y entre la aceptación y el rechazo. Estas relaciones están fuertemente ligadas a los procesos históricos de construcción de cada país; al rol que les asignaron y les asignan los gobernantes a los militares en función del marco constitucional y legal o fuera de él; a su origen y principios que tradicionalmente guían su formación y su acción y, a su mayor o menor injerencia en la toma de decisiones dentro del Estado.

El tema planteado siempre es de actualidad, ya que suscita un gran interés y un permanente debate en los espacios académicos, institucionales y la sociedad en general, donde los actores políticos, militares y civiles, con visiones particulares respecto de la problemática, son precisamente los protagonistas.

## RELACIONES CIVILES-MILITARES Y RELACIONES POLÍTICO-MILITARES

El politólogo estadounidense Samuel P. Huntington fue uno de los primeros en teorizar sobre el relacionamiento entre los civiles y los militares, a través de su investigación publicada en 1957 en el libro “El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares”, cuyos preceptos se han mantenido vigentes a lo largo del tiempo. Huntington (1957), al hacer referencia a esta relación, la define simplemente como el rol que ejercen los militares en la sociedad, aunque insistía en que esto no significaba una contraposición de intereses entre estos dos grupos organizados, sino más bien, “una relación múltiple” entre lo militar y lo no militar, en los ámbitos personal e institucional.

Para la mayoría de los autores las relaciones civiles-militares son aquellas que se enmarcan dentro de los procesos que se desarrollan entre lo político y lo militar; sin embargo, para otros como Guillermo Pacheco Gaitán, lo que se conoce como relaciones civiles-militares hace referencia a la interacción entre la sociedad civil y las fuerzas armadas; mientras que; por otro lado, las relaciones político-militares son los procesos verticales que se generan en el ámbito del poder entre los conductores de la política de la defensa, los asesores y los ejecutores de dicha política, respectivamente (Pacheco, 2010). Esta diferenciación es necesaria e importante, dado que los procesos señalados se mueven en dos direcciones distintas: transversalmente lo civil-militar y verticalmente lo político militar, tal como el autor lo detalla en la figura 1.

Las relaciones civiles-militares, explica Pacheco (2010), “no implican ninguna relación de poder, sino de conocimiento. (...), pueden ser un espacio de consulta de la política de defensa y otros temas de interés sobre los asuntos de defensa y militares” (p.47). Efectivamente, estas relaciones constituyen una dimensión que fluye de manera horizontal y que hacen alusión también a la rendición de cuentas que la sociedad civil en su conjunto realiza de manera permanente a la gestión de todas las instituciones del Estado y entre estas, a las fuerzas armadas.



Figura 2. Dinámica de las relaciones civiles-militares y de las relaciones político-militares. Fuente: Pacheco, Guillermo. (2013).

Las relaciones civiles-militares bajo esta óptica, sin lugar a duda constituyen un aspecto fundamental en las sociedades democráticas; sin embargo, son las relaciones entre los políticos y los militares, las que en los países latinoamericanos generan un mayor desafío, en particular, entorno a quién y cómo se debe establecer la supremacía en el control.

## EL CONTROL POLÍTICO DE LOS MILITARES

El profesor Richard H. Kohn afirma que, “Entre los problemas más antiguos de la gobernabilidad humana ha estado la subordinación de los militares a la autoridad política”, y se pregunta “(...) cómo puede una sociedad controlar a aquellos que poseen el supremo poder de coerción o fuerza física” (Kohn, 1997, p. 37).

Al respecto, en un interesante análisis sobre el “Control Civil en Democracias Pequeñas”, Feaver (1997), inicia su propuesta señalando: “¿Quién vigilará a los vigilantes?” (p. 67), planteando esta pregunta como la interrogante central de las relaciones civiles-militares, la cual la aborda a través de la siguiente paradoja: “porque le tememos a otros creamos instituciones de violencia para protegernos, pero luego le tememos a la misma institución que creamos para ello” (Feaver, 1997, p. 68).

A pesar de las dudas expresadas, este autor considera fundamental la existencia de una fuerza militar en un Estado y que posea las capacidades necesarias y suficientes para la defensa. Plantea, además, que existen diversos factores que pueden afectar negativamente la función de los militares de proteger los altos intereses nacionales, como la toma del poder de manera arbitraria, la deshonestidad o la desobediencia a los líderes civiles.

Precisamente es esta última disyuntiva, la que genera el mayor desafío a la autoridad política: el lograr la obediencia de los militares y su sujeción al control político; sin embargo, esa posibilidad, de acuerdo con los debates contemporáneos, pasa necesariamente por tres líneas de discusión: la primera, la necesidad de establecer un control institucionalizado; la segunda, la delimitación de responsabilidades y finalmente, la pericia civil en asuntos de la defensa.

Respecto al primer tema; Pion-Berlin (2009), expresa que la única manera de lograr un control civil permanente y duradero sobre los militares, es que este sea institucionalizado, lo que significa que los Estados deben tener normativa clara, canales expeditos y mecanismos adecuados y formales para transmitir sus preferencias, las que deben obedecer a políticas de Estado que se articulen a través de una instancia política que para el efecto, estaría estructurada en un Ministerio de Defensa, que se constituye en el espacio donde deben confluír actores civiles y militares para diseñar y gestionar la política de defensa.

La delimitación de responsabilidades es otro tema clave, ya que la injerencia política en el campo militar y viceversa, no solo que genera tensiones, sino que afecta significativamente la capacidad de defensa de un Estado (Pacheco 2010).

En el siguiente gráfico se puede observar con claridad, los ámbitos de actuación de lo político y de lo militar.

En el punto donde confluyen las dos curvas, se crea un nodo crítico en el cual existe un difuso horizonte que podría dar paso a la intromisión en cualquiera de las dos esferas de actuación o competencias. La posibilidad de que los militares tomen partido o influyan de manera fundamental en las decisiones políticas (pretorianismo), puede provocar tanto daño como el hecho de que los políticos quieran participar en el diseño de la estrategia militar o conducir las operaciones militares; de ahí que, para que el control civil sea efectivo, es requisito fundamental que la conducción política y la conducción militar, estén cada una en manos del ente al cual naturalmente le corresponde.

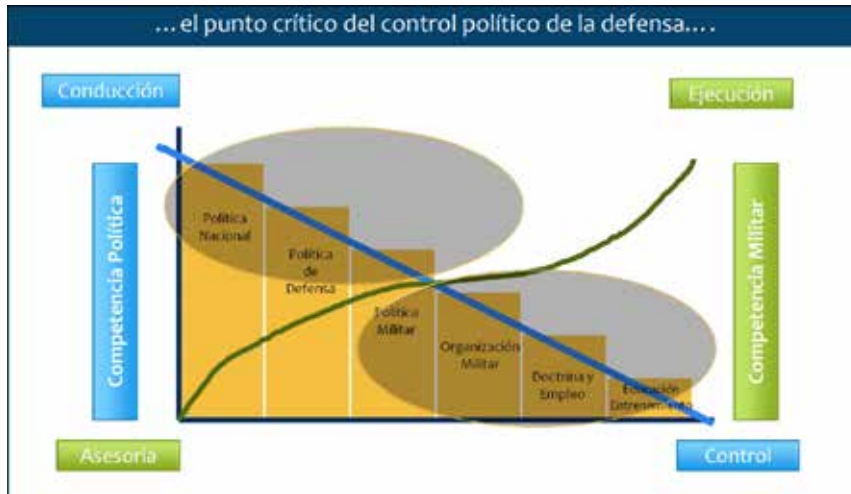


Figura 3. Competencias políticas y competencias militares. Fuente: Pacheco, Guillermo. (2013).

Finalmente, la pericia civil en los asuntos de defensa es un tema que aún genera debate en algunas democracias latinoamericanas; dicha discusión no solo que gira en torno a la posibilidad de que el Ministro de Defensa deba ser un civil o un militar en activo o pasivo, sino en el imperativo de que los funcionarios civiles que se desempeñan en la áreas claves de la defensa, tengan la suficiente pericia; entendida esta como los conocimientos y experiencia suficientes y necesarios para el cumplimiento de sus cargos dada la delicada responsabilidad que de su cumplimiento emanan.

Existen criterios divididos sobre el hecho de que la principal autoridad de la defensa sea un civil o un militar; al respecto Pacheco (2010), establece que con un Ministro de Defensa militar activo o en servicio pasivo, se corre el riesgo de que las lealtades sean compartidas e incluso, que exista una mayor posibilidad de injerencia en los temas que son de exclusiva competencia militar.

Por otra parte, en el ámbito de la región, aún persisten las dudas sobre el hecho de que la conducción política de la defensa sea liderada por una autoridad civil con conocimientos limitados en este ámbito de acción. Pion-Berlin (2009), explica que, en este caso, las competencias relevantes de un Ministro de Defensa, al no estar relacionadas con la gestión militar, sino con el quehacer político y administrativo de la defensa, no hace imprescindible que dicha autoridad domine los temas militares para el ejercicio de sus funciones.

Igual situación ocurre al referirse a los funcionarios que se desempeñan en el campo de la defensa. Gregory Weeks, a diferencia de Pion-Berlin (2010), que considera la pericia civil como deseable pero no necesaria, en cambio, afirma que es importante que al menos los funcionarios que ocupan cargos permanentes y en el nivel asesor, al margen de la cuota política o de los cargos no permanentes, deben poseer conocimientos y experiencia en los ámbitos de la seguridad y defensa, lo cual redundará no solo en su desempeño que afectará positivamente la planificación y gestión, sino en el afianzamiento del control civil al crear confianza en los militares, derivada de una percepción de que la defensa está siendo conducida de manera asertiva (Weeks, 2013).

## CONCLUSIONES

En Latinoamérica, confluyen aspectos comunes respecto a las relaciones civiles-militares y político-militares; sin embargo, en cada país, derivado de sus particulares procesos políticos a lo largo del tiempo, estas dinámicas han tenido resultados distintos en el nivel de satisfacción que los ciudadanos tienen respecto de sus fuerzas armadas, así como de la conducción política de la defensa. Las relaciones que surgen de la interacción entre militares y civiles y entre aquellos y los políticos, aunque que se mueven en direcciones distintas; aseguran una mejor gestión de la defensa.

El control político a los militares en un Estado democrático, debe propender a la consecución y mantenimiento de los intereses nacionales y, para ello, dicho control tiene que ser institucionalizado y estructurado a través de un Ministerio de Defensa fuerte; una normativa legal y procedimientos adecuados, que permitan un flujo de comunicación permanente entre las autoridades políticas y las militares; de esta manera se garantiza que las fuerzas armadas se mantengan al margen de la injerencia política y al mismo tiempo se evita que sea utilizada por grupos de poder y con fines distintos a los intereses de la nación y del Estado.

Otro aspecto clave para alcanzar dicha subordinación, eficacia y confianza, es delimitar claramente las responsabilidades políticas de la defensa de las que corresponden a los niveles estratégico militar, operacional y táctico, para mantenerlas en los horizontes que corresponden a cada una de ellas y así, no poner en riesgo la consecución de los objetivos a alcanzar a través del empleo de las fuerzas armadas. Este aspecto, además, se verá favorecido si tanto el Ministerio como el Ejecutivo y Legislativo, disponen de funcionarios civiles con las competencias necesarias para el asesoramiento, construcción y gestión de la política de la defensa.

Las relaciones entre civiles y políticos con los militares, son procesos en permanente construcción que requieren transparencia y comunicación permanente; que generen confianza, conocimiento y respeto a la cultura organizacional; el reconocimiento de que la defensa es un bien público cuya gestión debe establecerse como política de Estado y el compromiso de las fuerzas armadas a cumplir su rol enmarcado en la constitución y las leyes vigentes y cuyo norte debe ser siempre, el interés común de los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Feaver, P. (1997). El Control civil en democracias pequeñas: la contribución de la ciencia política. En K. C. Zamora, *Relaciones cívico-militares comparadas* (págs. 67-106). San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press..
- Kohn, R. (1997). Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos. En K. C. Zamora, *Relaciones cívico-militares comparadas* (págs. 37-65). San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Corporación Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. En: <http://www.latinobarometro.org>
- Pacheco, G. A. (2010). Las relaciones político-militares en democracia: los ministerios de defensa. *Security and Defense Studies Review*, 47-57.
- Pion-Berlin, D. (2009). Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America. *Armed Forces and Society*, 562-586.
- Weeks, G. (2013). Civilian Expertise and Civilian-Military Relations in Latin America. *Latin America Policy*, 1-27.