

Política de Defensa en América Latina

María Julia Moreyra (Ed.)



Centro de Ginebra Para
el Control Democrático
de las Fuerzas Armadas

Política de Defensa en América Latina

Editado por
María Julia Moreyra

2011

María Julia Moreyra, ed., *Política de Defensa en América Latina* (Ginebra: Centro de Ginebra Para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2011).

© DCAF – Centro de Ginebra Para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2011

Diseño de portada: Angel Nedelchev

ISBN 978-92-9222-150-8

PREFACIO

En el presente trabajo, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) presenta la situación en materia de Defensa de cuatro países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Para ello, cuatro expertos en la temática: Khatchik DerGhougassian (Argentina), James ONG (Brasil) Armen Kouyoumdjian (Chile) y Sandra Perdomo (Uruguay) efectúan un detallado análisis de la política de defensa en los países mencionados.

Los cuatro países han sufrido dictaduras, que han dejado sus huellas en el área, objeto del presente trabajo, mostrando algunos de ellos ciertas similitudes, sea en cuanto a los crímenes que se perpetraron, como en lo atinente a la actitud de los diferentes gobiernos en sus relaciones con las Fuerzas Armadas.

Argentina vivió una de las etapas más crueles y salvajes de su historia con la dictadura que se extendió desde 1976 a 1983. Durante este período se violaron los derechos humanos con impunidad y desaparecieron miles de ciudadanos. Los horrores cometidos se encuentran consagrados en el Informe “Nunca Más,” extendido por la CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas), constituida para indagar la suerte de los desaparecidos en el curso de aquellos años.

Lo ocurrido durante la dictadura condujo al desprestigio de los militares, y la sociedad, por mucho tiempo, permaneció indiferente hacia los mismos, llegando, incluso a plantear si había necesidad de mantener a las FFAA.

Khatchik DerGhougassian aborda en su artículo la evolución de la política de defensa en Argentina, desde la vuelta a la democracia, analizando las medidas tomadas por los gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, hasta llegar a la presidencia de Néstor Kirchner, donde resalta el proceso de modernización de la institución militar y particularmente la ciudadanización de los militares, impulsada por la actual Ministra de Defensa, Nilda Garré, y dirigida a lograr el acercamiento entre la sociedad y los militares (en el pasado se distanciaron debido a la ingerencia de los militares en asuntos internos del país, lo cual ocasionó un incommensurable dolor a los ciudadanos) y el entendimiento mutuo.

En el caso de Chile, la dictadura se prolongó desde 1973 hasta 1990. Al igual que lo ocurrido en Argentina, con la vuelta a la democracia, imperó la búsqueda de la verdad y que se hiciera justicia, en la medida de lo posible, por las violaciones a los derechos humanos.

Armen Kouyoumdjian destaca en su artículo el dinamismo de las relaciones cívico – militares en Chile y el impacto positivo del acercamiento de las autoridades civiles del sector de Defensa y las propias Fuerzas Armadas al público en general.

Apunta que la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig, extendió su informe final (Informe Rettig), en febrero de 1991, el cual junto con la Mesa de Diálogo (1999 y 2000) han cooperado a distender las relaciones cívico-militares.

El autor manifiesta que si bien, hay tareas que aún se encuentran pendientes de ejecución (tales como la reforma a la justicia militar y una reforma profunda en lo que se refiere a la estructura del Ministerio de Defensa), los avances efectuados (por ej. fin de la comandancia en Jefe del General Pinochet y su arresto en Londres, como asimismo, la reforma de la Constitución de Chile de 2005), deben destacarse, pues los mismos eran impensados varios años atrás.

En lo que respecta a Uruguay, la dictadura se prolongó desde 1973 hasta 1985. Al igual que lo ocurrido en Argentina y Chile, en este país durante la dictadura, se produjeron violaciones a los derechos humanos y se utilizaron sistemáticamente la tortura, la apropiación de niños y niñas y el robo de dinero y bienes de las personas ejecutadas.

En lo referente a las relaciones cívico – militares, Sandra Perdomo efectúa una reseña sobre la actitud, tanto de la sociedad, como de los partidos tradicionales y del actual partido gobernante (Frente Amplio), hacia las Fuerzas Armadas.

La autora destaca la importancia del Debate Nacional sobre Defensa, organizado por el Ministerio de Defensa Nacional y que tuvo lugar en el año 2006, llevado a cabo a fin de terminar con el monopolio militar y del Poder Ejecutivo en lo referente a la toma de decisiones en el área de defensa y para que distintos actores sociales, tales como legisladores, funcionarios civiles y militares, diplomáticos, políticos y académicos participaran.

Uruguay no posee ley en materia de defensa, por consiguiente, la autora resalta la importancia del proyecto de ley en esta área, el cual se acerca a un modelo de legislación militar, que responde a los principios básicos del Estado de Derecho y, que constituye uno de los mayores desafíos que el nuevo gobierno electo en Uruguay tendrá por delante.

En el caso de Brasil, James Onnig realiza un análisis desde el punto de vista geopolítico, justamente por la posición geográfica peculiar de Brasil, país que integra la Región del Amazonas.

En Brasil la dictadura se extendió desde 1964 hasta 1985. Al igual que en los otros casos analizados, el autor destaca las secuelas que la misma dejó en el país, poniendo de relieve la vulneración de los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a los indígenas, los cuales se han visto amenazados en reiteradas oportunidades.

Asimismo el autor se refiere a la evolución que ha experimentado la relación entre los civiles y los militares.

Una consideración especial merece el conflicto armado en Colombia, el cual ha provocado que el gobierno de Brasil adopte medidas al respecto, destacando el autor, que la droga es, indirectamente, responsable de la militarización en la Región del Amazonas.

Con la presentación de este trabajo, DCAF reafirma una vez más su compromiso en estimular, a través de la investigación y el análisis, la vigilancia civil y democrática sobre las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

María Julia Moreyra

ÍNDICE

HACIA LA “CIUDADANIZACION” DE LAS FUERZAS ARMADAS	1
<i>Khatchik DerGhougassian</i>	
Abstract	1
Introducción.....	2
En el Comienzo Fue la Ley de Defensa.....	6
Reforma por Ajuste y Reformulación del Rol Militar en Tiempos de Globalización y Alineamiento	8
El Salto Cualitativo: La Modernización del Sistema de Defensa	13
Conclusión	18
Referencias	21
LOS MILITARES EN CHILE: EL LARGO CAMINO HACÍA LA REINTEGRACIÓN CÍVICA	23
<i>Armen Kouyoumdjian</i>	
Abstract	23
Prólogo y Advertencia	23
Principales Hitos de las Reformas	24
Cambios Constitucionales y Legislativos	26
Acercamiento a la Sociedad Civil.....	29
Presupuestos de Defensa y Financiamiento de Armamento	33
Reformas en Curso y Tareas Pendientes	35
Conclusión	38
ROMPIENDO CON VIEJAS TRADICIONES: EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA EN URUGUAY	39
<i>Sandra Perdomo</i>	
Abstract	39
Características de las Relaciones Civiles-Militares en Uruguay: Claves para Entender la Relevancia del Debate Nacional sobre Defensa	39
La Izquierda en el Gobierno y las Relaciones Civiles Militares: Una Coyuntura Crítica, Una Posibilidad de Cambio.....	45
El Debate Nacional sobre Defensa: La Reforma del Sector de la Defensa y el Proceso de Participación de la Sociedad.....	48
Luces y Sombras de la Participación Ciudadana en la Reforma del Sector Defensa	51

Los Resultados del Proceso y la Frustrada Reforma del Sector de la Defensa en el Primer Gobierno del Frente Amplio	53
Algunos Aspectos Novedosos del Proyecto de Ley de Defensa	54
Consideraciones Finales.....	56
Bibliografía	57
Documentos	58
POLÍTICA DE DEFENSA Y LA GOBERNABILIDAD EN LA AMAZONIA BRASILEÑA	59
James Onnig	
Abstract.....	59
Introducción.....	59
Un Poco de la Zona Amazónica a Través del Tiempo.....	60
El Intento de Inserción de la Amazonia Brasileña en la Lógica Capitalista	61
El Área del Amazonas y el Desarrollismo	62
La Militarización de la Amazonia	63
El Proyecto “Calha Norte”	64
El SIPAM / SIVAM.....	66
La Ley de la Masacre.....	68
La Violencia en la Tierra de la Amazonia.....	69
Conclusión: ¿Cómo Pensar Acerca de la Gobernabilidad en la Amazonia Brasileña?	70
Bibliografía	71

HACIA LA “CIUDADANIZACION” DE LAS FUERZAS ARMADAS

El Proceso de Institucionalización de la Política de Defensa en la Argentina desde el Regreso de la Democracia

Khatchik DerGhougassian *

Abstract

Hasta 1983, año del regreso de la democracia, la política de Defensa en la Argentina era el dominio prácticamente exclusivo de los militares. La derrota argentina en la Guerra de las Malvinas en 1982 no sólo aceleró el fin de la última dictadura (1976-1983) y reveló los horrores del Proceso de Reorganización Nacional, sino también demostró su incompetencia en la gestión del Estado. Luego de la restauración del régimen constitucional, uno de los primeros desafíos del primer gobierno civil democráticamente electo fue hacerse cargo de la política de Defensa. Este artículo analiza la evolución de la política de Defensa en la democracia en el doble contexto interno/nacional y externo/internacional. El argumento central sostiene que es fundamentalmente el contexto interno que determinó la política de Defensa en sus tres etapas consecutivas: la restauración del control civil, la reforma militar y la modernización de las Fuerzas Armadas. En cambio, el contexto externo/internacional no ha sido relevante en la formulación de los sucesivos lineamientos de esta política principalmente por el desmantelamiento de las hipótesis del conflicto, el proceso de integración regional, y una postura internacional que apostó a la consolidación del derecho internacional y circunscribió el rol de los militares en el contexto de la legalidad de la ONU. El desprestigio social de las Fuerzas Armadas y las restricciones presupuestarias, a su vez, no ayudaron a generar un debate público en torno de la reconsideración del instrumento militar en la proyección estratégica del país en la escena internacional en un contexto que

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés; asesor del Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa del Ministerio de Defensa de la República Argentina.

no fuera el de la ONU. Sin embargo, a partir de 2003-4, y más precisamente desde el inicio del proceso de modernización de la institución militar, es notable un creciente interés por temas vinculados a, precisamente, visiones estratégicas del lugar del país y su vinculación con la política de Defensa. Ese interés es básicamente de naturaleza intelectual-académica, no refleja ningún regreso a las hipótesis de conflicto, ni promueve la militarización de la agenda de la seguridad interna como es el caso de otros países latinoamericanos; más bien responde a la necesidad de definir un rol pro-activo de la Argentina en el proceso de integración regional UNASUR en su dimensión estratégica.

Introducción

Según el *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, una “política de Defensa” se define como “el conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad del territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado orientados a enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional. Es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país.” (Barrios, Jaguaribe, Rivarola, Caldusch Cervera 2009, 306).

En esta definición el contexto interno y externo de la seguridad se encuentran claramente separados, y la política de Defensa, que inevitablemente incluye el rol de las Fuerzas Armadas, queda restringida en la racionalidad de neutralizar amenazas externas al interés nacional. Sin embargo, para el estudio de las políticas de defensa en su evolución histórica en Sudamérica, y particularmente en el caso argentino, se necesita inevitablemente enfocar el rol de las Fuerzas Armadas en la política interna, sus frecuentes intervenciones en forma de golpes militares, y el impacto que estos golpes han tenido sobre las instituciones estatales. Más aún, la perspectiva histórica revela ser de suma importancia para entender las dificultades de los sucesivos gobiernos democráticos en, precisamente, lograr que en la Argentina se estructure una política de defensa “por sobre la coyuntura política.” Recién a partir de los mediados del 2000, y en la iniciativa de la modernización de las Fuerzas Armadas, se notan los primeros esfuerzos para sentar bases estructurales para una política de Defensa de la democracia que se caracterice por su continuidad, y no cambios y abandonos o estancamientos de procesos iniciados.

Como en el caso de la mayoría de los países sudamericanos, hasta la década de los 1980s la política de Defensa en la Argentina ha sido el monopolio de los

militares quienes la habían sometido a su visión particular del mundo, a su criterio ideológico, y, sobre todo, a sus intereses corporativos que a menudo confundían con el interés nacional o, incluso, los equiparaban. Sin entrar en los detalles de la larga historia de la intervención de las Fuerzas Armadas en la política interna desde el golpe de Estado del 6 de septiembre 1930 de José Félix Uriburu,¹ cabe subrayar que más que cualquier otra dictadura en el pasado golpista de la Argentina fue el régimen militar del llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) que definió y aplicó la política de Defensa en una suerte de contexto de "guerra total" cuya vertiente interna seguía el lineamiento de la "Doctrina de Seguridad Nacional."² En cuanto a su vertiente externa, se basaba en (1) las hipótesis de conflicto por disputas territoriales con Chile que estuvo a punto de provocar una guerra en 1978 evitada por la intermediación del Vaticano; (2) la competencia por el liderazgo regional con Brasil,³ y (3) el intervencionismo en los conflictos centroamericanos.⁴ Para entender la evolución de la política de Defensa en la Argentina desde el regreso de la democracia, entonces, cabe revelar tanto la importancia del impacto profundo que la Doctrina de Seguridad Nacional tuvo en el proceso político nacional y las estructuras del Estado, así como los cambios radicales en la vertiente externa. Es importante anotar que las dos vertientes de la política de Defensa del Proceso se definieron en total autonomía; de hecho, las hipótesis de conflicto no impidieron la cooperación de los gobiernos militares en la represión de los sectores opositores en el contexto del llamado Plan Cóndor (Gallego, Eggers-Brass, Gil Lozano 2006, 396-398).

La derrota en la guerra de las Malvinas (1982) marcó un punto de inflexión radical en la política de Defensa argentina, demostrando, entre otros, como lo sostuvo el *Informe Rattenbach*, la incompetencia de la dictadura en la lectura que había hecho de la realidad internacional, sus supuestos erróneos a la hora de decidir de lanzar una operación que buscaba "golpear para negociar," y sobre todo la

¹ Sobre la intervención militar en la política interna argentina ver entre otros Potash (1984) y Rouquié (1981).

² "La Doctrina de la Seguridad Nacional marcó un cambio fundamental en el rol de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos. Su función ya no era por la seguridad de las fronteras, sino buscar y tratar de identificar al enemigo en el propio país." (Gallego, Eggers-Brass, Gil Lozano 2006, 394)

³ Como Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2003) sostienen, históricamente las relaciones entre la Argentina y Brasil se caracterizaron por la rivalidad, pero nunca la enemistad. Más aún, el acercamiento inicial entre ambos países aconteció ya en 1979 cuando todavía los militares estaban en poder.

⁴ Ver Armony (1997).

falta de preparación de la aviación, la marina y el ejército para enfrentar una potencia mundial de segundo rango como era Gran Bretaña.

“Por otra parte, doctrinariamente, desde mediados de la década del cincuenta las Fuerzas Armadas seguían manteniendo hipótesis de conflicto externas (Chile, sin dudas era la principal) pero se habían orientado a la “guerra interna,” en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional impulsada por los Estados Unidos ... La decisión de “institucionalizar” esta práctica (hacer participar a todos los oficiales rotativamente por sus diferentes instancias) hizo que en 1982 la mayoría de los cuadros con responsabilidades de conducción importante hubieran tenido un pasaje por lo que llamaban “guerra contra revolucionaria” en la que habían vencido, inscribiéndola además en el historial de unas Fuerzas Armadas Invictas que arrancaba en las guerras de independencia del siglo XIX y terminaba en la guerra del Paraguay y la campaña del Desierto. De los testimonios surge que efectivamente existía en muchos de los conductores militares de Malvinas un espíritu triunfalista basado en esa victoria.” (Lorenz 2009, 91-93)

El fin de la dictadura, además, reveló los horrores del politicidio cometido por el Proceso que el informe *Nunca Más* detalló. Tristemente “exitosas” en la violación masiva de los derechos humanos y la desaparición de los propios ciudadanos que supuestamente deberían defender, las Fuerzas Armadas argentinas resultaron ser un fracaso en su profesión.⁵ De ahí, se entiende que en la redefinición de la política de Defensa del gobierno democrático haya tenido como prioridad la restauración del control civil sobre los militares y el desmantelamiento de la amenaza de su regreso al poder. Más aún, el desprestigio de los militares fue de tal grado que por mucho tiempo independientemente al imperativo de la restauración del control civil, la cuestión de la Defensa como política pública desapareció en los debates tanto por la indiferencia de la sociedad así como por la irresponsabilidad de los políticos a la hora de competir para ganar los votos del electorado. No faltó desde la sociedad hasta la formulación pública de un cuestionamiento irracional acerca de la necesidad de mantener Fuerzas Armadas.⁶

⁵ Sin perjuicio a la valentía de los combatientes. De hecho, algunos episodios de la guerra, como por ejemplo la actuación de la Fuerza Aérea en el estrecho que los británicos bautizaron como *Bomb Alley*, provocaron la admiración de los enemigos mismos (Lorenz 2009, 109-119).

⁶ Un ejemplo de este cuestionamiento es el artículo de Martín Caparrós “Adiós a las armas” publicado en el diario *Crítica de la Argentina* en su edición del 22 de octubre (en Internet al www.criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=31633 última consulta 15-12-2009).

Este trabajo propone analizar la institucionalización de la política de Defensa en la Argentina después del regreso de la democracia. Parte del argumento principal sostiene que la restauración, mantenimiento y consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas cobró prioridad en el proceso de la institucionalización de una nueva política de Defensa; sin embargo tanto la urgencia de esta prioridad en la década de los 1980s, así como el cambio del contexto regional y global en la década siguiente no permitieron incorporar a la institucionalización de la política de Defensa una visión estratégica del rol de las Fuerzas Armadas a la hora de definir el lugar de la Argentina en el mundo; salvo, como se explicará, durante el gobierno de Carlos Menem cuando ese rol se circunscribió en las misiones de paz, un emprendimiento cuyo entendimiento como "Defensa" es, desde la perspectiva de este trabajo, por lo menos debatible aunque no se cuestione su importancia para el interés nacional.

El segundo propósito del trabajo, por lo tanto, es discutir el "olvido" de la visión estratégica del rol de las Fuerzas Armadas para tratar de argumentar que a partir de los mediados de los 2000, y sin abandonar el imperativo de cuidar el control civil sobre el aparato militar, factores tanto internos como externos, a saber la iniciativa de modernización de las Fuerzas Armadas y la creación en el contexto de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) del Consejo Suramericano de Defensa (CSD), vienen impulsando la incorporación de una visión estratégica de las Fuerzas Armadas en la institucionalización de la política de Defensa.

En lo que sigue, enfoco la institucionalización de la política de Defensa desde 1983 en un proceso de tres sucesivas etapas, restauración del control civil, reforma militar y modernización de las Fuerzas Armadas,⁷ para ilustrar el argumento del "olvido" del rol de las Fuerzas Armadas y las razones de su posible reincorporación a partir del éxito y consolidación de la última fase de esta institucionalización. Mi hipótesis sostiene que la apuesta a una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas mediante las distintas iniciativas del proyecto de modernización

⁷ Esta particular conceptualización del proceso de institucionalización de la política de Defensa después del regreso de la democracia en la Argentina es el argumento de la tesis inédita de Antonella Guidoccio, "Control civil, reforma y modernización de las Fuerzas Armadas", para la obtención del título de Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, bajo la dirección del autor de estas líneas. La elaboración de la tesis terminó en noviembre de 2008, y su defensa—exitosa—se realizó en el año siguiente. Este trabajo retoma la idea desarrollada por la Licenciada Guidoccio como parte del argumento que propone enfocar más bien el proceso de redefinición del rol de las Fuerzas Armadas en términos estratégicos en la institucionalización de la política de Defensa.

se inserta en la lógica de la “ciudadanización” de los militares, un término usado por la impulsora del proyecto, la Ministra de Defensa, Dra. Nilda Garré—a cargo del Ministerio desde 2006—que apunta, entre otros, al acercamiento entre la institución militar y la sociedad civil y el entendimiento mutuo. La “ciudadanización” exitosa de las Fuerzas Armadas terminaría con la percepción de la amenaza que aún persiste en la sociedad civil, y, a la vez, permitiría la reconsideración de su rol en una visión estratégica de la inserción Argentina en la región y el mundo. En la conclusión propongo algunas reflexiones en torno de la permanencia de las dificultades a la “ciudadanización” de las Fuerzas Armadas y a la exitosa culminación del proceso de institucionalización de la política de Defensa en la Argentina para que se termine con el “olvido” mencionado de ese pilar esencial del Estado nacional.

En el Comienzo Fue la Ley de Defensa

Las bases de la institucionalización de la política de Defensa en la Argentina después del regreso de la democracia se crearon durante el gobierno de Raúl R. Alfonsín (1983-1989), y el primer paso concreto ha sido la sanción el 18 de abril de 1988 de la Ley 23.554 luego de derogar la antigua Ley 16.970 de Defensa Nacional vigente desde 1966. La sanción de esa Ley vino conjuntamente con otras medidas drásticas que Alfonsín implementó para restaurar el control civil sobre las Fuerzas Armadas luego de rechazar una transición negociada que los militares le propusieron con la intención de preservar sus intereses y su capacidad de presionar sobre el gobierno civil. Estas medidas incluyeron particularmente el enjuiciamiento de los militares responsables de la masiva violación de los derechos humanos durante la dictadura, la concreción de medidas de protección de la democracia frente a cualquier tentativa de sublevación militar en el futuro, y la reformulación del rol de los militares, así como sus funciones y misiones en el régimen democrático.

El juicio a los militares fue sin dudas la piedra angular para asentar las bases del control civil sobre la institución castrense. A tan sólo cinco días después de asumir su cargo como Presidente de la Nación, Alfonsín emitió los decretos 157 y 158 declarando la necesidad de promover una persecución penal contra los responsables de la violación de los derechos humanos tanto del lado de los movimientos guerrilleros—el Ejército Revolucionario Popular (ERP) y los Montoneros— así como de la Junta Militar. Además, Alfonsín mandó al Congreso un proyecto para derogar la Ley 22.924 de Autoamnistía declarada por la última Junta Militar en 1983, antes de la transición democrática, que fue sancionado como Ley 23.040 el 20 de diciembre de 1983, y creó la Comisión Nacional de Desaparición de Per-

sonas (CONADEP) para esclarecer los crímenes de la dictadura. Todas estas medidas, evidentemente, fueron cuestionadas y rechazadas por las Fuerzas Armadas; pero, y pese al negativo de los altos mandos en cumplir con el decreto 158, el juicio a la Junta Militar se llevó a cabo en base a las pruebas del informe *Nunca Más* preparado por la CONADEP, y el tribunal emitió una sentencia condenatoria el 9 de diciembre de 1985. A pesar de las controversias, hasta la frustración, que en 1987 generaron las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, así como los levantamientos de los "carapintadas," la condena a los militares rompió no sólo con la impunidad de los castrenses sino también con su sensación de omnipotencia frente a los civiles. En este sentido fue crucial también para desautorizar a las Fuerzas Armadas en su pretensión de monopolizar la elaboración de la política de Defensa y decidir sobre la mejor forma para su implementación.

En cuanto a la Ley de Defensa, su aprobación, como recuerda Ernesto López, "tardó excesivamente" (2007, 31). Después de la sumisión de parte del oficialismo del proyecto original en abril de 1985, recién el 14 de abril de 1988, y posterior a la sanción de la Ley de Obediencia Debida (5 de junio de 1987) y el segundo levantamiento "carapintada" (enero de 1988), el Senado terminó de aprobarlo y sancionarlo como Ley. "Todo esto pone de manifiesto las remezones del período, la voluntad de resistencia militar y las moras y demoras de la clase política. En pocas palabras, revela las dificultades de un proceso tributario de una transición por colapso sin entera derrota política de los militares ni plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles, que quedó abierto a juegos y a contrajuegos, y que por no disponer de acuerdos previos entre los sectores en pugna, dio lugar a una por momentos acuciante inestabilidad." (López 2007, 31) La importancia de la sanción de la Ley de Defensa, sin embargo, nunca puede ser desestimada. Pues es a través de esa Ley que se ganó una batalla ideológica fundamental para la democracia argentina: la destitución de la legitimidad de la Doctrina de Seguridad Nacional, la clara separación entre la seguridad interna y externa, la circunscripción del rol de las Fuerzas Armadas en la misión de defensa del país contra una agresión de origen externo, y la restricción de la actuación de los militares en ese campo. Para asegurar la aplicación de este principio, la Ley estableció los mecanismos de relacionamiento de los poderes constitucionales con las instituciones castrenses, así como la subordinación de estas a los primeros. De esta forma no sólo se cerraba todo espacio de legitimación para la intervención militar en los asuntos internos del país, sino también se delegaba al poder constituido la responsabilidad de definir la política de Defensa. Cabe subrayar, que el consenso entre los partidos en torno de no ceder ante las demandas militares de la preservación de un rol en la seguridad interna ha sido "abarcativo" y de-

mostró que los uniformados no podrían contar con suficiente poder político para imponer condiciones a las autoridades civiles (Sain y Barbuto 2002, 3).

En términos de reforma militar y ocupación de espacios en los institutos militares de parte de expertos civiles, los primeros pasos se dieron con la eliminación de los cargos de Comandantes en Jefe de cada una de las tres Fuerzas, el intento de fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto, la transferencia de la toma de decisión del presupuesto militar, de la producción de armas (Dirección General de Fabricaciones Militares), de la Comisión Nacional de Energía Atómica, y la absorción de los gastos de Gendarmería y Prefectura Naval que anteriormente asumían respectivamente el Ejército y la Fuerza Naval (López 1992; Hunter 1997). Estos avances, sin embargo, no lograron sacar de las manos de los militares cierta autonomía en la gerencia de los asuntos castrenses, tanto por la ya mencionada resistencia de los uniformados, así como la falta de capacitación de parte de expertos civiles en asuntos de Defensa y estrategia puesto que casi toda la atención se había puesto en las relaciones cívico-militares. Así, una primera generación de sociólogos, politólogos y expertos en relaciones internacionales que a partir del regreso de la democracia se dedicaron a asuntos de seguridad en general se especializaron en forma casi natural y esperada en los estudios cívico-militares y procesos de transición, sin demasiado prestarles atención a los aspectos más estratégicos de la política de Defensa como es el rol de las Fuerzas Armadas en las relaciones internacionales del país. Quizá inconscientemente se asumió que el rol y la misión de los militares prescriptos en la Ley de Defensa era en sí suficiente; quizá el alargado proceso de la sanción de esa Ley no permitió la expansión del debate a la fase de la implementación más concreta de sus prescripciones, que, además, hubiera necesitado la formación de expertos en asuntos estratégicos; y quizá también una política exterior que apostó al desmantelamiento de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, a la profundización del acercamiento con Brasil y la integración regional, a la defensa de la democracia y la diplomacia de intermediación para terminar con la opción de la intervención militar en sus distintas variantes, y la legitimidad internacional, no percibió la necesidad de involucrar a las Fuerzas Armadas en la proyección del país en la escena mundial.

Reforma por Ajuste y Reformulación del Rol Militar en Tiempos de Globalización y Alineamiento

Con la exitosa represión del último levantamiento “carapintada” el 3 de diciembre de 1990 de parte del gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999) se acabaron los intentos castrenses de querer asegurarse espacios de influencia sino de intervención en las decisiones políticas. El gobierno justicialista designó al frente del

Ejército sucesivamente a Generales veteranos de Malvinas y desvinculados del sector "carapintada" que se comprometieron en asegurar una represión dura de cualquier rebeldía militar contra el gobierno civil. Anterior al levantamiento del 3 de diciembre, y bajo la justificación de la necesidad de "pacificación y reencuentro nacional," Menem, el 6 de octubre de 1989, había emitido los decretos 1002, 1003 y 1004 otorgando el indulto a todos los condenados y/o procesados militares, guerrilleros y participantes de levantamientos en los 1980s. La decisión, fuertemente cuestionada por las organizaciones de derechos humanos y la sociedad en general, buscó tranquilizar la institución castrense, establecer nuevos patrones de relacionamiento y ganar su lealtad que, de hecho, se averiguó con el aislamiento del sector rebelde y la definitiva neutralización de su influencia política dentro del Ejército después del 3 de diciembre de 1989 (Sain 1997).

El indulto a los militares y la neutralización del sector "carapintada" fueron las mayores y únicas iniciativas oficiales en el proceso de la institucionalización de la política de Defensa durante la década de la presidencia de Menem. El sucesor de Alfonsín, en las palabras de Ernesto López, "archivó toda pretensión de reforma militar pero operó un giro copernicano en el posicionamiento internacional de la Argentina en materia de misiones militares internacionales." (2007, 32) Las reformas económicas de corte neoliberal del Plan de Convertibilidad y los severos ajustes que suponían, así como la decisión de alinearse con Estados Unidos a la hora de definir el lugar de la Argentina en las relaciones internacionales en el mundo de la pos Guerra Fría, que Carlos Escudé caracterizó como "realismo periférico" (1992), decidieron casi por *default* el proceso de institucionalización de la política de Defensa.

En términos muy generales, por lo tanto, la política de Defensa en los años de Menem quedó marcada por el sello de la globalización en la forma en que el proceso fue entendido y practicado en el ámbito nacional e internacional por la élite gobernante. Una de las características más sobresalientes de la política de Menem hacia los uniformados ha sido el replanteo de los lazos corporativistas: "Negoció con los oficiales que se mostraban más leales y rompió con las cadenas corporativas, lo cual contribuyó a debilitar a los militares, aplacó algunas demandas y recompuso selectivamente aquellas funciones que eran útiles a sus proyectos. Negoció con las cúpulas beneficios a cambio de lealtades." (Diamint 2008, 102) Esta política explica en buena parte la forma, a menudo escandalosa, que se llevó adelante el desmantelamiento de la industria militar y la privatización de Fabricaciones Militares que llevaron, entre otros, a la venta ilícita de armas a Croacia y Ecuador e involucraron a militares en episodios mafiosos (Santoro 2001).

La reducción del presupuesto de Defensa del 1.88% del Producto Bruto Interno (PBI) en 1989 al 1.32% en 1993 y su mantenimiento por debajo del 1.5%

(en 1999 terminó al 1.47%) deterioró fuertemente el funcionamiento de la institución: cayó la incorporación anual de soldados, cayó la capacidad de su instrucción, se perjudicó el adiestramiento de los oficiales, en definitiva se dañó considerablemente la profesionalización de los militares y la política de Defensa, en las palabras de Thomas Sheetz se convirtió en “búsqueda de renta” (2002, 49). La derogación de la Ley Ricchieri del servicio militar obligatorio y el paso a un sistema de voluntariado en 1994 que Menem impuso sin consultar previamente a los militares ni basar su decisión sobre algún estudio con respecto a su impacto, a su vez, perjudicó a la institución. Cabe subrayar la motivación esencialmente electoral de la medida que se basó en la indignación que había provocado en la sociedad la muerte del conscripto Omar Carrasco en el Grupo de Artillería 161 del Ejército y el posterior intento de encubrimiento de parte de los oficiales, suboficiales y otros conscriptos del asesinato, y no respondió a una planificación específica de redefinición del perfil de las Fuerzas Armadas (Sain 1997; Hunter 1998; Martínez 2000).

En este contexto interno, sin embargo, un paso positivo hacia la institucionalización de la política de Defensa lo dio el liderazgo de la institución castrense cuando en abril de 1995 el Jefe del Ejército, el General Martín Balza, pronunció un discurso donde hizo una primera autocrítica a la actuación de las Fuerzas Armadas reconociendo la utilización de medios ilegítimos incluyendo torturas y asesinatos. El discurso de Balza no llevó a la reconciliación de las Fuerzas Armadas y de la sociedad por la persistencia de la demanda de enjuiciamiento a los indultados y la continuidad de los procesos indagatorios a los demás culpables de la dictadura, así como la intransigencia de algunos sectores militares que, incluso, no le perdonaron al General su postura. Constituyó, sin embargo, un importante antecedente en el reconocimiento explícito de la subordinación militar al poder constitucional y el alejamiento de las pretensiones de considerar al Ejército como “la única reserva de la Patria” que habían estructurado una cultura e idiosincrasia castrense que les hacía imposible aceptar el imprescindible cambio hacia un perfil de una institución insertada en la ética y visión de una república democrática. Por lo tanto, y más allá de todas las controversias que pueden generar consideraciones como las motivaciones de Balza para pronunciar este discurso, o el alcance de la autocrítica y su sinceridad, puesto que advenía en un contexto de indulto consumado, la iniciativa sin antecedentes del General se valora en lo que hemos caracterizado como el proceso de ciudadanización de las Fuerzas Armadas.

Si en el contexto interno la institucionalización de la política de Defensa en los 1990s siguió esta lógica de reforma por ajuste, el giro de la política exterior del gobierno de Menem parecía ofrecerle a este proceso una oportunidad de reestructuración. En realidad, la reformulación del rol de los militares en la política ex-

terior del gobierno menemista respondió más a la lógica de "normalizar" la imagen del país en el mundo para aumentar la confianza de los organismos financieros internacionales y de potenciales inversores hacia la Argentina, y no tanto a una lógica inherente a la función propia de defensa. Evidentemente, no se discute la coherencia interna de un proyecto integral de política estatal que priorizó la salida de la profunda crisis económica mediante la adhesión, con ciertas reservas, al alineamiento del conocido Consenso de Washington; el bienestar de la ciudadanía siguiendo una perspectiva filosófico-económica particular – el neoliberalismo; y, decidió tanto la continuidad y la profundización de algunas iniciativas de política exterior de la anterior administración, así como la innovación del alineamiento con Estados Unidos en función de la demanda de esa misma prioridad político-económica. En otras palabras, se entiende perfectamente que la reformulación del rol de los militares fundamentalmente en términos de misiones comandadas por las Naciones Unidas⁸ haya respondido a una visión de la proyección del país en las relaciones internacionales que limitó el rol de Defensa en este contexto. Pero también es posible argumentar que el carácter circunstancial y casi oportunista—en el sentido literal del término—de esta reformulación del rol de los militares no generó ninguna base estructural para asentar una política de Defensa que, como política estatal, le permita adquirir cierta continuidad estable.

En cuanto al alineamiento con Estados Unidos y la participación de dos iniciativas de intervención militar—el Golfo Pérsico en 1991 y Haití en 1994—bajo coaliciones multinacionales lideradas por Washington, que para A. Bruno Bologna y Anabella Busso rompía con la tradicional neutralidad argentina, sirvió, según Carlos Escudé, al mejoramiento de la imagen de la Argentina en Occidente.⁹ Ese objetivo político que cobró prioridad no fue exento de condicionamientos, como, por ejemplo, el desmantelamiento del proyecto Cóndor II (Busso 1999), que difícilmente podrían ayudar a mejorar las capacidades defensivas del país. Está claro que desde la Guerra de las Malvinas, Washington había empezado a revisar su postura hacia los militares sudamericanos que en los 1960s y 1970s le habían resultado útiles para la expansión de la estrategia de Contención en la región me-

⁸ "Del total de treinta y una misiones en que participó nuestro país, veintidós se hicieron durante la gestión de Menem. El número de efectivos se incrementó desde 1989 a 1995 de veinte a más de dos mil para luego decaer abruptamente, en unos pocos años, a unos seiscientos, estabilizándose en esa cifra. La baja en la segunda mitad de los noventa, es producto de un ajuste donde nuestro país "sigue la curva de decrecimiento de la participación general de la ONU y obedece fundamentalmente a razones presupuestarias de los países contribuyentes." (Simonoff 2005, 130-131)

⁹ Los tres autores son citados por Simonoff (2005, 128).

diante la Doctrina de Seguridad Nacional. Es probable que la decisión de la Junta de desafiar militarmente a su mayor aliado haya constituido una suerte de alerta para Washington a la imprevisibilidad de los regímenes de facto. Pero, de todas maneras, en los 1980s y 1990s, la estrategia de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental empezó a girar en torno de las implicancias en el área de seguridad de los tratados de libre comercio (Taylor 2006). Esta renovada perspectiva estadounidense hizo que en la pos Guerra Fría la cooperación hemisférica en el ámbito de la Defensa no sólo aumentara sino también abriera un espacio para su institucionalización mediante el establecimiento en 1995 del mecanismo de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en el contexto de la Organización de los Estados Americanos; y, evidentemente, no se puede negar los aportes en términos de entrenamiento, profesionalización, intercambio de experiencias y debates frutos de esta cooperación en la formación de expertos, tanto civiles como militares, en el área de Defensa que aún sigue.

No obstante, la prioridad que a partir de la segunda mitad de los 1990s empezaron a tener en la agenda de seguridad hemisférica de Washington, primero la llamada “guerra contra las drogas,” luego su expansión hacia las “nuevas amenazas” (Sain, López 2004) y, después del 11 de septiembre de 2001, la “guerra contra el terrorismo” donde las sucesivas administraciones estadounidenses proponían redefinir el rol de los militares latinoamericanos bajo el patrocinio del Comando Sur, no podría convencer a la Argentina por implicar un correctamente percibido peligro de involucramiento castrense en asuntos internos. De todas maneras, los planes de Washington para América Latina, y la Argentina en particular, nunca incluyeron áreas de cooperación en Defensa como, por ejemplo, en el ámbito industrial o la formación con los países de la región de una alianza militar de la naturaleza de la OTAN. En definitiva, y sin negar, ni su aspecto novedoso para la política exterior argentina, ni la coherencia de los argumentos que lo justificaron, y menos los beneficios concretos que aportó, el alineamiento argentino con Estados Unidos del gobierno de Menem se caracterizó más por su pragmatismo y sus logros simbólicos¹⁰ que por un aporte sustantivo a la institucionalización de la política de Defensa en su dimensión estratégica.

¹⁰ Como por ejemplo, la designación por el presidente Bill Clinton respecto a la Argentina como “Gran Aliado Extra-OTAN” durante su visita al país en octubre de 1997, y su formalización a partir del 10 de noviembre, cuando en un lapso de 30 días el Congreso estadounidense no le puso ninguna objeción a la iniciativa del Poder Ejecutivo. Como lo analiza Juliana Lazagabaster (2003), el objetivo que persiguió el gobierno de Menem desde 1990-91 fue la integración de la Argentina como miembro pleno de la Alianza Atlántica que hubiera requerido una reforma del tratado fundacional de la

El Salto Cualitativo: La Modernización del Sistema de Defensa

El proceso de institucionalización de la política de Defensa en la Argentina dio un salto cualitativo a partir de la formulación e implementación de la iniciativa de la modernización del sistema militar en enero de 2006 cuando la Dra. Nilda Garré fue designada Ministra de Defensa por el entonces Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner. Luego de una prolongada recesión a partir de mediados de 1998, la economía argentina colapsó en diciembre de 2001 y el país atravesó una grave crisis, de la cual empezó a salir recién a fines de 2003. Durante el estallido social de diciembre de 2001, y a pesar de que el entonces presidente Fernando De La Rúa decretó estado de emergencia, los militares se abstuvieron de cualquier intervención, y fue la dinámica constitucional en el Congreso la que logró finalmente restablecer el orden institucional, primero con el nombramiento de Eduardo Duhalde como Presidente (2001-2003), y, luego, la elección de Néstor Kirchner (2003-2007) a quien sucedió su esposa, Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2007.

La política de Defensa, entendiblemente, no ocupó un espacio prioritario en los años de la crisis que, por supuesto, afectó también a la institución castrense en su funcionamiento cotidiano. Por lo tanto, poco y nada cambió de la situación que venía de los años 1990s. La decisión del nuevo Presidente de asumir con firmeza el mando y su compromiso con los Derechos Humanos rompió una suerte de *status quo* que suponía un entendimiento mutuo entre el poder civil y las Fuerzas Armadas resultante de la amnistía del gobierno de Menem. "No ha dudado en llamar a las cosas por su nombre y ha combatido con tenacidad toda supervivencia ideológica o simbólica en los institutos castrenses, de figuras, representaciones y valores remanentes del trágico pasado inmediato. La exclusión de los retratos de los ex generales y presidentes de facto Jorge Videla y Reynaldo Bignone, ambos ex directores del Colegio Militar de la Nación, que se exhibían allí en un espacio dedicado al efecto junto a los de otros directores, fue una muestra de ello." (López 2007, 35) La otra decisión importante de Néstor Kirchner fue la declaración de nulidad de las leyes exculpatorias que permitió el reinicio del juzgamiento de los mi-

OTAN por el impedimento que les ponía a países del Atlántico del Sur, como la Argentina el artículo 10. Si el gobierno de Menem hubiera logrado su objetivo de integrar al país en la OTAN, que, de hecho, significaría también un interés de Washington para una alianza estratégica con la Argentina, la consecuencia para el proceso de institucionalización de la política de Defensa hubiera sido muy distinta del argumento sostenido en este trabajo. El análisis contra-fáctico que requiere esta perspectiva queda fuera de los propósitos de este trabajo.

litares responsables de crímenes de lesa humanidad para el establecimiento de la verdad y justicia y la erradicación de la impunidad.

El retorno a la atrasada reforma militar mediante el proyecto de modernización a partir de 2006 se inserta en primer lugar en esta lógica de institucionalizar la política de Defensa de la democracia terminando con el pasado marcado por la Doctrina de Seguridad Nacional y hace imprescindible llevar a su conclusión el proceso iniciado en 1985 e interrumpido sucesivamente en 1987 y 1990. Pero el proyecto de modernización también responde a la necesidad de darle continuidad a los logros que le dieron al proceso de reinstitucionalización sus bases normativas con las respectivas leyes de Defensa (23.554) en 1988, de Seguridad Interior (24.059) en 1992, del Servicio Militar Voluntario (24.439) en 1994, de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (24.948) de 1998, y de Inteligencia Nacional (25.520) de 2002. Finalmente, no se puede desestimar la importancia del cambio estructural en Sudamérica en los inicios del siglo XXI que, además, permite racionalizar la consolidación del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas y la formulación de la dimensión estratégica de una política de Defensa argentina consolidada en su reinstitucionalización en el marco del Estado de Derecho.

El proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas, entonces, no significó, ni ruptura con el proceso de reinstitucionalización de la política de Defensa después del regreso de la democracia, ni un cambio radical en el entendimiento de ese pilar del Estado nacional. Refleja, sin embargo, la voluntad política de terminar con dos negligencias en la gestión que caracterizó a la Defensa desde 1983. La primera es uno de los rasgos salientes del proceso de transición: “la significada y crónica reducción de recursos para la Defensa que en los veinte años posteriores vio mermada a la mitad de su participación dentro de las prioridades presupuestarias nacionales, sin haber obtenido por parte de la dirigencia política, en su conjunto, lineamientos de ajuste.” (“Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” 2009, 11) La segunda es “una modalidad de gestión basada en enfoques delegativos de las responsabilidades políticas en las propias Fuerzas Armadas que convalidó un proceso crónico y caótico de degradación de las capacidades operativas del Instrumento Militar.” (“Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” 2009, 11) Se puede argumentar, entonces, que los emprendimientos resumidos en el documento “Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” (2009), en base al cual se desarrolla el análisis de la etapa contemporánea del proceso de institucionalización de la política de Defensa en los próximos párrafos, constituyen en su conjunto un esfuerzo de crear y consolidar estructuras que permitan darle continuidad institucional a la Defensa como política estatal y evaluarla en su necesidad estratégica para la definición del lugar de la Argentina en el mundo.

El proceso de modernización del sistema de Defensa se basó en diez puntos, explicitados en el documento mencionado (pp. 17-18) en esta forma:

- A. Estructuración orgánica y funcional del sistema
- B. Organización de una metodología de planeamiento estratégico
- C. Configuración de un sistema optimizado de planeamiento y ejecución logística
- D. Articulación de las áreas de investigación, desarrollo y producción
- E. Consolidación integral regional y cooperación internacional
- F. Promoción de la calidad educativa e integración de las instancias de formación y capacitación
- G. Implementación de la perspectiva de los derechos humanos y de una política transversal en materia de género
- H. Activación del sistema de inteligencia estratégica militar
- I. Fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil
- J. Optimización de los mecanismos de transparencia y control público.

El proceso de implementación empezó con la reglamentación de la Ley de Defensa mediante el decreto 727 que el presidente firmó en junio de 2006. El decreto de reglamentación, demorada de 18 años, permitió entre otros diferenciar claramente las funciones del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, y trasladar a organismos civiles funciones no-militares que, sin embargo, hasta entonces habían asumido los uniformados como la administración de la aviación civil, el Servicio Meteorológico Nacional y el Servicio de Hidrografía Naval. "El énfasis en privilegiar la misión primaria de las Fuerzas Armadas responde a la necesidad de evitar la desnaturalización de su razón de ser como Instrumento Militar de la Nación, situación que acaece al asignarles responsabilidades para dar cuenta de otras funciones que, aunque propias del Estado nacional, no guardan relación con su competencia específica." ("Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa" 2009, 19)

La creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) mediante el decreto 1.168/06, la aprobación de la Directiva para Funcionamiento y Organización de las Fuerzas Armadas (decreto 1.691/06) y, luego, del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (decreto 1.727/07) cumplieron con el objetivo delineado en el punto B; a su vez, la creación de la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa mediante el decreto 788/07—consolidado por el decreto 1.451/07—respondió a la necesidad de definir e implementar las iniciativas programáticas de: Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SI-

GID); Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC); Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PE-COMP); Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SI-CAMAN); Régimen de Aeronavegabilidad Militar (RAM); y Comité de Política Presupuestaria. Ante las fallas detectadas en el funcionamiento de los programas, el Ministerio designó una comisión compuesta de especialistas que luego de seis meses de investigaciones preparó un informe que se presentó en el seminario internacional “Modernización de la Defensa: Modelos Logísticos de Organización.” “En términos generales, el Informe prescribe distintas tecnologías de gestión en el campo del planeamiento estratégico militar, logística genética (obtención y modernización de sistemas de armas y medios de apoyo) y logística de sostenimiento (sostenimiento de medios en situación de alistamiento u operaciones) a los fines de construir un sistema logístico integrado, donde exista una adecuada centralización de las funciones que se determinen en el Ministerio de Defensa, así como una planificación y supervisión descentralizada de aquellas que permanezcan en las propias Fuerzas.” (“Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” 2009, 24) La propuesta del Informe¹¹ es la creación de una Agencia Logística de la Defensa de necesaria composición civil y militar.

El proyecto de modernización incluyó también la reactivación del área de investigaciones científicas mediante la reforma de los lineamientos estratégicos, estructura administrativa y régimen de personal del Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) rebautizada Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la Defensa (CITEDEF). Con la articulación de la investigación en el área de la Defensa a otros sectores de desarrollo y producción, “el Ministerio de Defensa fomentó la recuperación y potenciación de las capacidades productivas de las Fuerzas Armadas, las cuales afrontan una disminuida actividad operativa, carencias crónicas de lineamientos, y, en algunos casos, fraudulentos procesos de privatización ocurridos décadas atrás.” (“Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa” 2009, 25)

En base a la reforma de la Ley de Inteligencia (25.520 del año 2001), la modernización del sistema de Defensa implicó medidas como la incorporación de equipamiento sofisticado y la reglamentación del funcionamiento de la Inteligencia ordenándola en su fase operativa siguiendo los lineamientos del Plan Estratégico para la Inteligencia en Democracia.

En adición a estas iniciativas estrechamente vinculadas al objetivo de un funcionamiento eficiente del sistema de Defensa, el proyecto de modernización puso

¹¹ El documento “Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa” está disponible en el sitio de Internet del Ministerio de Defensa al www.mindef.gov.ar.

énfasis sobre áreas anteriormente consideradas de poca relevancia o simplemente no-vinculadas a la institución castrense: educación y formación, derechos humanos y cuestiones de género. La reforma del sistema educativo de oficiales y suboficiales tuvo como propósito fundamental "integrar conocimientos producidos o difundidos en el ámbito académico nacional e internacional a la esfera castrense y propiciar la calidad de los contenidos estrictamente militares a partir de los requerimientos funcionales de las Fuerzas Armadas." ("Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa" 2009, 28) La formación del militar en base a los valores de una sociedad democrática fue considerada esencial para la educación del soldado ciudadano y la promoción de la profesión militar conforme a un servicio público. Con ese objetivo también se dio el paso hacia la articulación de los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas, y el Ministerio firmó un convenio con la Universidad Nacional de Tres de Febrero para la apertura del postgrado de la Carrera de Especialización en Administración de Defensa dedicada a la formación de expertos civiles en la gestión de asuntos de la Defensa.

Con respecto a la implementación de la perspectiva de los derechos humanos en Defensa, se creó en el Ministerio, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cuya función radica en la coordinación de los esfuerzos y las iniciativas relativas. Un avance fundamental en la dirección de la implementación de la perspectiva de los derechos humanos fue la sanción, en agosto de 2008, en el Congreso Nacional de la Ley 26394, de Reforma Integral del Sistema de Justicia Militar que derogó el antiguo Código de Justicia Militar para abrir paso a uno nuevo que contemple, entre otros, la eliminación del fuero privado militar, la simplificación del derecho penal militar, la regulación del derecho disciplinario militar, la erradicación del ordenamiento jurídico argentino de la pena de muerte.

La perspectiva de género, finalmente, se centró "en la relación profesional, la posibilidad de acceso y progreso en condiciones de igualdad y la erradicación de diversas formas de violencia contra las mujeres en el ámbito militar." ("Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa" 2009, 32) En este sentido, se tomaron medidas con el fin de, entre otros, adecuar las condiciones de ingreso y permanencia en las instituciones formativas militares de mujeres embarazadas o con hijos (Resolución ministerial N° 849/06); modificar el Decreto Reglamentario del Servicio Militar Voluntario que impedía el acceso a quienes tuviesen personas a su cargo y afectaba, fundamentalmente, a las mujeres; promover una agenda de cambios a favor de la integración de la mujer en la carrera militar mediante la convocación del Consejo de Políticas de Género para el ámbito de la Defensa; detectar casos de violencia intrafamiliar.

Conclusión

(I) La “ciudadanización” de los militares, o una política de Defensa en democracia

La modernización del sistema de Defensa argentino tal como se presenta en sus grandes líneas debe ser entendida y evaluada en dos ejes generales: los componentes explícitamente vinculados al incremento de la eficacia del funcionamiento de los diferentes componentes de este sistema—los puntos B, C, D y H incluyendo la creación de CODENA, la Agencia Logística, la promoción de la investigación tecnológica, y la incorporación de equipamientos sofisticados para el análisis de la Inteligencia—y las áreas de educación, derechos humanos y asuntos de género—los puntos F y G—cuyo impacto en términos de cambio sustantivo y cualitativo del sistema se verá más bien a mediano plazo. En ambos casos, sin embargo, el objetivo es afianzar el control civil de las Fuerzas Armadas. De hecho, el protagonismo de los civiles en todos estos emprendimientos es más que notable. Esta presencia, participación en, y compromiso con, los asuntos de Defensa de parte de civiles, a su vez, indica un creciente interés y especialización de expertos universitarios en temas de gestión, administración y planificación de Defensa que anteriormente se conocían como áreas de casi exclusiva competencia de militares.

Uno de los indicadores es la dinámica de producción intelectual entre proyectos de investigación y debates públicos que se generó en el Centro de Estudios Estratégicos Manuel Belgrano, que se creó en el ámbito del Ministerio de Defensa para coordinar las acciones del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y cuyo fin, como se lee en el comunicado del Ministerio, “es acentuar la perspectiva de considerar a la defensa como un problema de todos los sectores de la Nación, civiles y militares. Al sumar a universidades y especialistas civiles a los estudios militares de la materia se propone elevar la consideración de la temática, plantearla en una perspectiva integral donde se analicen con el mayor nivel científico las capacidades y déficit de la Nación en esa esfera.” (Veiras 2008) Por lo tanto, se entiende que el objetivo de “fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil” sea uno de los componentes más importantes del proyecto de modernización, incluyendo los emprendimientos culturales, diálogos con intelectuales, ciclos de debate, conferencias, actos de homenaje, recordatorio y reflexión sobre la Guerra de las Malvinas, exposiciones y publicaciones entre cursos, revistas, informes y otros temas.

Todos estos emprendimientos tienen como fin terminar con el divorcio entre las Fuerzas Armadas y la sociedad que, además de tener un fuerte componente histórico-cultural, era sobre todo, consecuencia de la intervención militar en los asuntos internos del país que tanto sufrimiento les costó a los ciudadanos y, en

definitiva, fue nefasto para la profesión misma de los uniformados. Es, en las palabras de la Ministra Garré, el esfuerzo de "ciudadanizar" a las Fuerzas Armadas y hacer de la carrera militar una profesión para ciudadanos. Esta es la primera novedad en el aporte de la modernización del sistema de Defensa como última etapa en el proceso de reinstitucionalización de la política de Defensa después del regreso de la democracia.

(II) El factor externo, o la racionalización de una política de Defensa en su dimensión estratégica

La modernización del sistema de Defensa toma en consideración la orientación principal de la política exterior argentina desde 1983, a saber: la integración regional y la cooperación internacional. Las acciones concretas en este ámbito del Ministerio "ponen de manifiesto la voluntad de avanzar en la senda descripta, comenzando por afianzar la integración en el plano subregional y regional, y en el bilateral con aquellos estados u organizaciones internacionales de importancia para los intereses nacionales." ("Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa" 2009, 27) En adición a la participación del Ministerio en varios encuentros de coordinación de políticas, creación de grupos de trabajo, emprendimientos de cooperación, entre otros, el salto cualitativo, de acuerdo a la caracterización propia del Ministerio en el documento "Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa" (p. 27) en materia de integración en el campo de la defensa regional, ha sido la formación de la Fuerza de Paz Combinada argentino-chilena "Cruz del Sur" para ser desplegada en cualquier operación de paz de las Naciones Unidas. Esta orientación de integración regional y de cooperación internacional de la Argentina en sí constituye una prueba del abandono de las perspectivas pasadas fuertemente ancladas en consideraciones de balance o proyección de poder e hipótesis de conflicto.

En otras palabras, la política de Defensa como un pilar de la política del Estado no tiene por qué necesariamente definirse a partir de la existencia o percepción de amenazas externas, ni justificarse meramente en términos de proyección de poder. Más aún, el contexto geopolítico de una "zona de paz" sudamericana donde pertenece la Argentina requiere una política de Defensa proactiva de todos los países de la región. Primero, porque el giro estratégico de la integración regional, que significó la creación de UNASUR y su CSD, implica un importante rediseño de la arquitectura de la seguridad (Chipman y Lockhart Smith 2009). Segundo, si bien la iniciativa del CSD vino de Brasil, la propuesta generó no sólo interés sino entusiasmo en la Argentina donde se multiplicaron los debates públicos y la produc-

ción intelectual sobre el tema;¹² la participación a la construcción del CSD requiere una visión estratégica que no existe, o carecerá de credibilidad, sin una política de Defensa propia.

En definitiva, el ámbito externo, regional e internacional, pos 11 de septiembre de 2001, impone una racionalización de la dimensión estratégica de las relaciones internacionales, o el lugar en el mundo, de la Argentina distinta de los paradigmas dominantes de los 1980s y 1990s, y este factor externo es el segundo aspecto novedoso de la etapa actual de la reinstitucionalización de la política de Defensa.

(III) El rol de la “comunidad epistémica”

Este ensayo argumentó que la modernización del sistema de Defensa constituye la última, y quizá culminante, etapa del proceso de reinstitucionalización de la política de Defensa en el Estado de derecho después del regreso de la democracia. Podría, por lo tanto, sostener que se ha puesto fin, en las palabras de Fabián Calle en su reacción a la propuesta pública de Martín Caparrós de disolver las Fuerzas Armadas,¹³ a “dos décadas de absoluto descuido de la cuestión de Defensa como política de Estado” (2009, 22).

Este trabajo se basó sobre dos argumentos. El primero se define como un factor en el ámbito interno-argentino y se basa en la constatación de que la modernización del sistema de Defensa persigue el objetivo de la ciudadanía de las Fuerzas Armadas. El segundo argumento remite a la racionalización de la política de Defensa proporcionada por el ámbito externo en el contexto propio al mundo de pos 11 de septiembre de 2001. Pero, la ciudadanía de las Fuerzas Armadas es un proceso lento, y necesita un esfuerzo sistemático y continuo sobre todo en el área de la educación y formación de los militares.¹⁴ En cuanto a la racionalización para sostener la necesidad de una política de Defensa a partir del imperativo estratégico de un ámbito externo—regional e internacional—es, en definitiva, una decisión política.

Ninguno de estos dos factores, la ciudadanía y el ámbito externo, puede garantizar que las estructuras que está generando el actual proyecto de moderni-

¹² Ver, por ejemplo, *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia #4* “Consejo de Defensa Suramericano: Una Mirada desde la Argentina,” ed. Khatchik DerGhougasian, Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 2009.

¹³ Ver nota de pie de página 6.

¹⁴ Ver Badaró (2009). Agradezco también a Germán Soprano por el intercambio de ideas sobre el tema a partir de un trabajo inédito de él junto con Sabina Frederic, Analía Bracamonte, Alejo Levoratti y Mariano Martínez Acosta sobre la formación militar que puso a mi disposición para leer, comentar y discutir.

zación de las Fuerzas Armadas para llevar a su culminación la reinstitucionalización de la política de Defensa y consolidarla como un pilar de la política estatal, no sufrirán un revés, o abandono, por algún giro político o decisión de recorte presupuestario. Queda ver si una—ya por suerte activa—"comunidad epistémica" argentina formada por especialistas en temas de seguridad y Defensa que ha hecho una interesante inversión intelectual en forma de debate y producción en estas áreas logrará mantener vivo el interés por el tópico de la Defensa como política de Estado en una democracia, frente al silencio de los medios de comunicación, la indiferencia de la sociedad, y la irresponsabilidad de la clase política.

Referencias

- Armony, Ariel. 1997. *Argentina, U.S. & Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Badaró, Máximo. 2009. *Militares o ciudadanos. La formación de los oficiales del Ejército argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Barrios, Miguel Ángel (director), Helio Jaguaribe, Andrés Rivarola, Rafael Calduch Cervera. 2009. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Busso, Anabella. 1999. *Las relaciones Argentina – Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II*. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Calle, Fabián. 2009. "Provocación fallida." *DEF* (diciembre).
- Chipman, John and James Lockhart Smith. 2009. "South America: Framing Regional Security." *Survival*, Vol. 51, Issue 6 (December), 77–104.
- Diamint, Rut. 2008. "La historia sin fin: el control civil de los miliares en Argentina." *Nueva Sociedad*, n. 213 (enero-febrero) en Internet al http://www.nuso.org/upload/articulos/3496_1.pdf última consulta 28-12-2009.
- Escudé, Carlos. 1992. *Realismo Periférico*. Buenos Aires: Planeta.
- Gallego, Marisa, Teresa Eggers-Brass, Fernanda Gil Lozano. 2006. *Historia latinoamericana 1700-2005. Sociedades, culturas, procesos políticos y económicos*. Buenos Aires: Editorial Maipue.
- Hunter, Wendy. 1997. "Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru." *Political Science Quarterly*, Vol. 112, n. 3, 453–75.
- Lazagabaster, Juliana. 2003. *Argentina como aliado extra-OTAN. ¿Qué impacto tuvo en la relación bilateral con Brasil?* Buenos Aires: IDICSO, Universidad del Salvador (diciembre). En Internet al www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/arriialj1.pdf última consulta 6-01-10.
- López, Ernesto. 2002. "Argentina: Desarme de hecho y cooperación para la paz." *FASOC*, Vol. VII, n. 1.

_____. 2007. "Argentina. Un largo camino hacia el control civil sobre los militares" en *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay* ed. Ernesto López. Buenos Aires: Editorial Altamira.

Lorenz, Federico. 2009. *Malvinas una guerra Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Martínez, Pablo Carlos. 2000. "La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del parlamento: La experiencia Argentina." *Fuerzas Armadas y Sociedad*, n. 1 (enero-marzo) en Internet al www.fasoc.cl/files/articulo/ART41110c5983b93.pdf última consulta 29-12-2009.

"Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa." 2009. Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, República Argentina. En Internet al www.mindef.gov.ar/Modernizacion/Modernizaci%C3%B3n%20del%20Sistema%20de%20Defensa%20CAST%20WEB.pdf última consulta 8-01-2010.

Potash, Robert A. 1984. *El Ejército y la política en la Argentina* (4 tomos). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Rouquié, Alain. 1981. *Poder militar y sociedad política en la Argentina* (2 tomos). Buenos Aires: Hyspamerica.

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sain, Marcelo y Ernesto López (comp.). 2004. "Nuevas Amenazas." *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Sain, Marcelo y Valeria Barbuto. 2002. *Las fuerzas armadas y su espacio en la vida democrática*. Buenos Aires: CELS. En Internet al www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_dossier2.pdf última consulta 28-12-2009.

Sain, Marcelo F. 1997. "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)." *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, n. 2 (abril-junio) en Internet al www.fasoc.cl/files/articulo/ART4117db86ccf6a.pdf última consulta 6-01-10.

Santoro, Daniel. 2001. *Venta de armas. Hombres de Menem. La investigación periodística que reveló el escándalo del tráfico a Ecuador, Croacia y Bosnia. Exclusivo: La confesión de Sarlenga*. Buenos Aires: Planeta Espejo de la Argentina.

Scheetz, Thomas. 2002. "El presupuesto de defensa en Argentina: Su contexto y metodología de análisis." *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2 (Summer). En Internet al www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/Scheetz-Thomas.pdf última consulta 28-12-2009.

Simonoff, Alejandro. 2005. "Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)." *Relaciones Internacionales*, IRI, La Plata, año 14, n. 28 (diciembre-mayo).

Taylor, Paul D. 2006. "Charting New Waters." *Hemisphere*, Vol. 16 (March), 24-27.

Veiras, Nora. 2008. "Sin lugar para ideas del pasado." *Página/12* (18 de mayo).

LOS MILITARES EN CHILE: EL LARGO CAMINO HACÍA LA REINTEGRACIÓN CÍVICA

Armen Kouyoumdjian *

Abstract

El estudio abarcará los varios ámbitos dentro los cuales la estructura, actividades, financiamiento, legislación y supervisión de las fuerzas armadas por las autoridades civiles se han venido desarrollando desde el regreso a la democracia, fecha que cumplirá 20 años el próximo 11 de marzo del 2010, coincidiendo en esta oportunidad con la toma de posesión de una nueva administración elegida en las próximas elecciones (programadas para el 13 de diciembre, con una probable segunda vuelta presidencial el 17 de enero).

Prólogo y Advertencia

El proceso de transición en las relaciones cívico-militares en Chile, a pesar del hecho que empezó hace casi dos décadas, sigue en una situación dinámica. Las controversias y reticencias en algunos aspectos de las reformas, y el engorroso sistema legislativo del país, no han ayudado en acelerar la llegada a las metas, todo lo contrario.

Chile marca una diferencia con los países de la región en cuanto a la naturaleza misma del componente militar de la sociedad. Lejos de pertenecer a las llamadas clases pudientes y oligarquías, con el tradicional cliché de un hijo que se hace cargo de los negocios de la familia, otro que se vuelve sacerdote y un tercero que integra la oficialidad de las fuerzas armadas, los militares en Chile han sido en la historia reciente una casta cerrada. Son más intendentes de fundos que cuidan las propiedades de terceros, que dueños de los mismos, y aunque en tiempos de peligro a la institucionalidad y de riesgo a los privilegios, su rol e importancia ganan más protagonismo, el resto del tiempo se les olvida y descuida. Para ninguna familia patriciana sería buena noticia que su hija se enamore de un joven oficial. Los matrimonios y la vida social suelen celebrarse dentro de la "fami-

* Conferencista, autor del libro "Perspectives Chile" y colaborador de varias revistas de defensa.

lia militar”, situación hecha más fácil con la existencia de colegios, universidades y clubes sociales reservados mayoritariamente para uniformados.

Un sobrevuelo de la historia de intervenciones militares en el ámbito político chileno desde mediados del siglo XIX hasta 1973, indica que en su gran mayoría, estos movimientos han sido más parecidos a “reivindicaciones sociales” para hacer frente a un deterioro en condiciones de vida de los mismos militares o de la población en general, que intentos de tomar el poder para dominar el país. De esta forma aparecieron en el largo de la Historia movimientos con conciencia social, incluso populistas y hasta un gobierno militar socialista, caso poco frecuente, aunque no único, en la región.

Más allá de todos los cambios que se han hecho en la reintegración y supervisión del sector Defensa bajo la tutela de las autoridades civiles desde el retorno a la democracia en Marzo 1990, otros cambios están en varias etapas del proceso legislativo, con un cronograma algo incierto en ciertos casos. En consecuencia, lo que se describe a continuación es la situación tal como se vislumbra en el momento de la redacción, sujeto a revisión y actualización a raíz del avance futuro en algunos aspectos.

Principales Hitos de las Reformas

Los varios cambios que se han visto desde el fin de la dictadura en las relaciones cívico-militares han ocurrido en forma lenta. Esto no refleja una prudencia o el deseo de garantizar bases firmes, pero más bien el resultado de una timidez, para no decir un miedo. Durante varios años luego del regreso a la democracia, cualquier acto o proclamación algo controvertido por parte del gobierno se reflejaba en comentarios tales como: ¿Qué harán los militares? Se consideraban a las Fuerzas Armadas (FFAA) como una continua amenaza latente, y los políticos en el poder actuaban como ex-alumnos de un colegio muy estricto, que todavía le tenían miedo al inspector jefe, aunque se supone que ya no mandaba sus vidas.

El primer presidente de la Concertación de gobierno, quien estuvo en el poder desde Marzo 1990 y hasta la fecha, Patricio Aylwin (1990-94), ya había reflejado esa actitud con una frase célebre pronunciada en su primer discurso de fin de año, hablando del esclarecimiento de las violaciones a los Derechos Humanos, afirmando que se debe proseguir “la tarea ineludible de esclarecer la verdad y hacer justicia, en la medida de lo posible.”

En Abril 1990, a poco tiempo de asumir la presidencia, se había creado una Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, mejor conocida como la Comisión Rettig, con el propósito de examinar los casos de muerte violenta, desaparición y tortura ocurridos en el periodo 1973-90. Teniendo en cuenta que mucha de la información requerida estaba en manos de militares, la tarea no fue fácil, y el in-

forme final entregado en febrero del 1991 tiene muchas imperfecciones. No obstante, su publicación causó intranquilidad entre los militares, quienes lo hicieron saber muy claramente.

Casi una década después, hubo un segundo episodio con la participación de representantes de las FFAA, organismos de Derechos Humanos y figuras independientes. Esa Mesa de Diálogo, como se llamó, sesionó entre 1999 y 2000, con el propósito de recabar información sobre el paradero de los cuerpos de detenidos desaparecidos. Entre reticencia, vergüenza o ignorancia por parte de las FFAA no fue muy exitosa en lograr su propósito, aunque en algo se avanzó.

Otros hechos reflejaron una actitud algo más determinada por parte de las autoridades en enfrentar los militares y su legado político. No pocas veces fueron el resultado de presiones extranjeras, que en algún momento se volvieron insostenibles. Entre los principales hitos se pueden mencionar:

- *Arresto del General Manuel Contreras*. El temido ex-jefe de la DINA, principal aparato represor de la dictadura, había sido mencionado como el autor intelectual del asesinato en Washington DC, en 1976, de Orlando Letelier, ex-Canciller del gobierno de Salvador Allende, junto con una ciudadana estadounidense que trabajaba como su asistente. La presión diplomática finalmente obligó al gobierno chileno a arrestar y encarcelar al general Contreras en 1991, en un procedimiento no exento de obstáculos. Desde entonces, ha sido condenado a varias penas por otros delitos, pero algo de privilegios ha conservado, con la construcción de una cárcel especial para acogerlo, junto con otros oficiales también condenados en años posteriores.
- *Fin de la Comandancia en Jefe del General Augusto Pinochet*. Como parte del acuerdo que marcó el fin de la dictadura, el general Pinochet, a pesar de su avanzada edad, quedaba al mando del Ejército. Su presencia, que tenía como propósito principal el “cuidar a su gente” era también una amenaza latente para muchos, puesto que estaba al mando de la rama más potente de las FFAA. Finalmente, renunció en marzo de 1998 (8 años después de dejar el poder político, con 25 años en el cargo y a la edad de 82 años), y se convirtió, según la propia Constitución del 1980 que dejó como herencia, en Senador Vitalicio en calidad de ex-jefe de estado. Aunque podría seguir teniendo protagonismo en el Congreso, su influencia ya era menor, no obstante que gozaba de varias formas de inmunidades parlamentarias como senador.
- *Arresto del General Pinochet en Londres*. No tuvo mucho tiempo de gozar de sus nuevas actividades, puesto que en un viaje a Londres en octubre del 1998, fue arrestado a petición del juez español Baltazar Garzón, quien había pedido su extradición. Durante una estadía de más de 500 días en Londres,

dónde estuvo en arresto domiciliario, maniobras legales y presiones diplomáticas consiguieron evitar su extradición, y fue devuelto a Chile en marzo del 2000.

Quizás este episodio fue el más relevante en cuanto a dar un empujón a las autoridades en cuanto a perseguir las violaciones de Derechos Humanos. Si jueces extranjeros lo podrían hacer, quería decir que el ex-dictador no era intocable, y contrariamente a lo que algunos vislumbraban, su arresto y ausencia no derrumbaron el techo de la convivencia nacional. Otros arrestos, juicios y acciones legales y administrativas se desprenden de esta nueva situación.

- *Reformas Constitucionales del 2005.* Más allá de asuntos relacionados con violaciones a los Derechos Humanos, la Constitución pinochetista del 1980 conservaba, junto con algunas legislaciones anteriores, derechos, privilegios e influencias especiales para las FFAA.

Teniendo en cuenta que la misma constitución exige una mayoría de dos-terceros o tres-cuartos de los integrantes del Congreso para modificar textos constitucionales, y que el sistema electoral binominal hace casi imposible que un solo partido o coalición tenga por sí sólo una mayoría tal, era necesario concertar las reformas con, por lo menos, algunos sectores de la oposición de Derecha. No fue hasta el año 2005, 15 años después del fin de la dictadura, que se llegó a un acuerdo permitiendo una reducción de varios aspectos de los privilegios militares. Los detalles de los cambios se desarrollan en la siguiente sección.

Cambios Constitucionales y Legislativos

Después de una larga negociación, a finales del año 2005 se votaron y promulgaron 58 reformas a la Constitución vigente desde el año 1981. Esta última, diseñada y promulgada durante el gobierno militar, había sido sometida a un plebiscito y aprobada por 67% de los votos, aunque hay duda acerca de la fiabilidad de los resultados, tomando en cuenta las condiciones de voto en plena dictadura, como las restricciones a la propaganda opositora y la parcialidad de la fiscalización. En el momento de la transición (1989), se habían modificado unos 52 artículos, pero sin tocar a los privilegios militares. Los artículos relevantes que se modificaron en el año 2005 son los siguientes:

- *Fin de Rol de Garantes de la Institucionalidad.* Las FFAA se describían con la atribución que “garantizan el orden institucional de la República,” lo que, a juicio de muchos, era un cheque en blanco para intervenir en asuntos políticos, sea por iniciativa propia, o empujados por otros (tal como ocurrió y trató de

justificarse con el golpe de septiembre 1973). En el texto reformado, esta institucionalidad está garantizada por todos los componentes del Estado, pero aun así, se refiere todavía a los militares, en forma más suave pero con una visión parecida, como “Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.”

- *Cambios en las Atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional (CSN)*. En su diseño original, el CSN tenía 4 integrantes, de los cuales 4 eran civiles y 4 militares (los comandantes en jefes de las FFAA y Carabineros).

Podría ser convocado a petición de solo dos de sus integrantes. Entre sus funciones estaba el de “hacer presente su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad.” Al tener una presencia igual a los civiles en el Consejo, los militares usaban y abusaban del CSN para expresar su malestar, presionar al jefe del estado, incluso enterinar sus decisiones (la autorización del CSN era por ejemplo esencial para remover los comandantes en jefe). En la reforma del 2005, su rol se limita a la de asesorar al presidente, quien ostenta la exclusiva facultad de su convocatoria. Además, se le agrega un integrante civil adicional (el presidente de la Cámara de Diputados), dejando así a los uniformados en minoría.

- *Fin de los Senadores Designados*. La Constitución del 1980 incluía 38 senadores electos, nueve senadores designados y como vitalicios, ex-jefes de estado que hayan ejercido el cargo por un mínimo de 6 años. De los 9 senadores designados, tres eran ex-comandantes en jefes de las ramas de las FFAA y un cuarto ostentaba el mismo cargo en la policía uniformada (Carabineros).

Al eliminarse todos los senadores no electos, se quitaba del senado la presencia de 4 jefes uniformados. En el caso del general Pinochet, el mismo falleció en 2006, año de aplicación del nuevo sistema, con lo cual el efecto práctico fue irrelevante.

- *Facultad de Cese de Comandantes en Jefe*. La reforma del 2005 reestableció la facultad del jefe del estado para remover los comandantes en jefes, quienes gozaban anteriormente de inamovilidad en sus cargos, que tienen una duración de 4 años no renovables.
- *Restricciones a Postulación de Oficiales al Congreso*. Los oficiales de las FFAA y de Carabineros ya no podrán postular al congreso si han estado en servicio activo durante el año anterior a las elecciones. Esto evitaría situaciones, tal como ocurrió con el ex-comandante en jefe de la armada, el almirante Jorge Arancibia, quien renunció a su cargo en junio del 2001 para postularse

como senador por parte del partido ultra-conservador UDI en los comicios parlamentarios del mismo año.

- *Reducción del Servicio Militar y Nueva Tropa Profesional.* Sin tratarse de un cambio constitucional, una cierta democratización de la carrera militar a nivel de tropa ha ocurrido en los últimos años. El servicio militar, teóricamente obligatorio, se concentraba de hecho en incorporar más bien hijos de familias humildes.

Sin menospreciar el positivo efecto social que la disciplina y capacitación impartida podrían tener en jóvenes cuyas alternativas serían menos atractivas, la tendencia mundial hacia la profesionalización y el voluntariado se ha finalmente impuesto en Chile. Hoy día, todos los conscriptos son voluntarios, y paralelamente se ha creado una sección de tropa profesional con compromisos de pocos años, que los interesados pueden prolongar y postular a escuelas de sub-oficiales. A nivel de la oficialidad, se han abierto las escuelas matrices de todas las ramas a las mujeres.

- *Rol Adicional para el Congreso.* A pesar de que el sistema actual de financiación de compras militares (ver Sección V) no involucra al congreso, y el voto anual del presupuesto de gastos corrientes de Defensa pocas veces da lugar a discusiones apasionadas, tanto los senadores como los diputados han conseguido un protagonismo más activo en la supervisión del sector.

Dentro de este marco se pueden mencionar las frecuentes convocatorias de los ministros o subsecretarios de la cartera, así como a los comandantes en jefe, a las Comisiones de Defensa de ambas cámaras para responder y explicar acerca de hechos relevantes dentro de sus instituciones.

- *Transparencia en Gastos y Sueldos.* Cambios legislativos aplicables a todo el sector público han tenido un efecto sobre la transparencia de algunas actividades de las FFAA. Dentro de este ámbito hay que destacar la introducción del sistema ChileCompra, que permite licitaciones en línea para la compra de bienes y servicios por parte de las reparticiones públicas, incluyendo material no bélico necesitado por el sector Defensa. Adicionalmente, una ley de transparencia ha permitido el acceso a información relativa a la remuneración tanto del personal de planta como los empleados a contrato y a honorarios. Aunque el sistema ChileCompra no es perfecto en su cobertura y transparencia, y el listado de remuneraciones algo incompleto, ambas medidas marcan un cambio radical comparado con la situación de hace unos años en donde este tipo de información se manejaba como secreto de estado.

Acercamiento a la Sociedad Civil

Por encima de los cambios constitucionales y legislativos ya descritos anteriormente, tanto las autoridades civiles del sector Defensa como las mismas Fuerzas Armadas, han tomado varias medidas para acercarse al público en general, y más aún a los estamentos especializados dentro de la sociedad civil. Estos esfuerzos han sido muy variados en su naturaleza y ámbito, pero no cabe duda que han producido un impacto positivo. Tanto encuestas públicas, como privadas encargadas por el propio gobierno, muestran que las tres ramas de las FFAA y Carabineros gozan de los primeros cuatro puestos en confianza entre la población, comparadas a otras instituciones públicas. La lista está encabezada por el Ejército, con 76% de apoyo positivo.

- *Mesas de Dialogo e Informe Rettig.* Ya se mencionaron anteriormente estas instancias en el texto, y solamente se puede insistir que, a pesar de sus limitaciones e imperfecciones, no cabe duda que han contribuido en forma temprana a la distensión de la relación cívico-militar.

A esto hay que agregar los “gestos” de varios comandantes en jefe en pedir perdón (con diferentes escalas de entusiasmo o convicción, sea dicho de paso) por los abusos cometidos, y efectuar actos simbólicos de acercamiento hacia algunas personalidades de relevancia, tal como ex-jerarcas del gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende o sus familiares. Considerando los diferentes niveles de opinión entre los uniformados, estas declaraciones y actos no han sido siempre bien considerados por parte de la oficialidad.

Mientras los todavía en funciones no se podrían pronunciar públicamente, por la naturaleza legalmente non-deliberante de las FFAA, han contribuido discretamente a financiar los gastos legales de sus colegas que enfrentaban las acusaciones en sus tribunales, y usado la voz de asociaciones de militares en retiro para expresar más públicamente su malestar frente a lo que consideran una “persecución.”

- *Cuidado con Retiros y Promociones.* Dentro de la misma óptica, los varios gobiernos han cuidado el proceso anual de ascensos y retiros, para depurar las filas de la oficialidad de cualquier integrante cuyo pasado podría ser sujeto a cuestionamiento. Con el paso de los años, la inmensa mayoría ha llegado ya a la edad del retiro, el problema se ha gradualmente solucionado en forma automática.

No obstante, en años anteriores algunos casos se escaparon a través del “colador” por descuido, obligando a cambios de última hora o retiros prematuros. La selección de los comandantes en jefe por sus períodos no renovables

de 4 años es privativo del Jefe del Estado, quien elige entre las cinco mayores antigüedades, y ratifica también los otros cambios en la alta oficialidad dispuestos por el comandante en jefe. El penúltimo comandante en jefe en ascender, el almirante Edmundo González, quien asumió en la Armada en junio del 2009, llamó la atención cuando, a poco tiempo de asumir, declaró como un hito mayor que ya no quedaba en servicio activo dentro de su institución ningún oficial o marino que hubiera estado en servicio activo en septiembre del 1973.

Algo más problemático podría haber sido la designación, efectiva a partir del 10 de marzo del 2010, del nuevo comandante en jefe del Ejército, General Juan-Miguel Fuente-Alba. Su nombre había sido involucrado en algún momento en investigaciones acerca de un episodio particularmente violento de la represión militar, conocido como la Caravana de la Muerte, mientras él era un recién egresado sub-teniente. No obstante, las pesquisas judiciales lo exculparon.

- *Apertura de la ANEPE y FLACSO.* La Academia Nacional de Estudios Estratégicos y Políticos fue creada en 1974, a poco tiempo de empezar la dictadura militar, pero en los años desde el regreso a la democracia, ha sido un instrumento activo en el acercamiento cívico-militar.

Lo interesante es que depende directamente del propio Ministro de Defensa, y no de las FFAA. Buena parte de su profesorado son civiles (incluyendo una buena presencia de militares retirados), y aunque su director general es un almirante o general en servicio activo (cuya duración de dos años es rotativa entre las tres ramas), hace poco se decidió que el subdirector sería un civil, puesto, al igual que el cuerpo docente, sujeto ahora a un concurso público. La ANEPE fue la primera institución de Defensa en abrirse al mundo civil, integrando alumnos tanto chilenos como extranjeros no uniformados en varios cursos de corta y larga duración.

Otra institución, sin lazos formales al mundo militar, que ha colaborado mucho en el acercamiento cívico militar a través de cursos y seminarios ha sido la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede en varios países de la región y programas de investigación en temas de defensa y seguridad.

- *Promoción de la Comunidad de Defensa y Prensa Especializada.* Una reticencia histórica en revelar información, aunque aparentemente inocua, relativa a las FFAA, políticas de Defensa, y compras de equipo, se ha gradualmente diluido con la emergencia de una Comunidad de Defensa, quizás la más importante de la región, particularmente en relación con el tamaño del país y

sus FFAA. Aunque no tenga una estructura formal, el grupo incluye analistas estratégicos y de riesgo-país, especialistas en sistemas de armas, académicos, científicos políticos, periodistas especializados y hasta intermediarios en el negocio armamentista semi-disfrazados de analistas.

Por su parte, las FFAA, han tomado un papel proactivo en hacerles la vida más fácil, organizando reuniones de presentación relacionadas con proyectos específicos de envergadura, e incluso viajes a instalaciones militares en varias partes del país. Inicialmente ultra-sensitivos a cualquier crítica, llegando incluso a eliminar de las listas uno que otro analista o periodista, cuyos comentarios no era del agrado de las instituciones, la relación se ha vuelto más fluida y cordial a lo largo de los años.

- *Libros de Defensa e Informes de Responsabilidad Social.* Dentro de la misma filosofía de apertura, pero quizás con menos éxito, ha ocurrido la publicación de dos ediciones de un Libro Nacional de Defensa. La segunda edición salió en el 2002 y la tercera estaría “a punto” de difundirse. Aunque contienen cierta información de utilidad, en las dos primeras ediciones escaseaban los detalles sobre los medios disponibles para las FFAA.

La difusión de la primera edición, en los años 90, fue muy restringida, a pesar de que la meta oficial era la de ampliar el acceso a ese tipo de información. Aunque fue un trabajo pionero en la región, otros países, en particular Argentina, han tomado la delantera en cuanto a la cantidad y calidad de la información difundida por ese medio.

Más informativa ha sido la iniciativa de preparar un informe de Responsabilidad Social, en dónde el Ejército tomó la delantera con el primer informe cubriendo el período 2006/2007.

- *Cambios en Escudo e Himno Nacional.* Quizás al límite de asuntos que no son privativos de las FFAA, pero que ilustran un intento en bajar el perfil nacional en belicosidad hacia el exterior y en el plan doméstico, se efectuaron dos cambios en los símbolos patrios. El primero fue la desaparición discreta del lema histórico “Por la Razón o la Fuerza” en el Escudo Nacional, considerado como “agresivo” en su tono. Este gesto causó poca reacción, pero más controversia resultó de los cambios en la ejecución pública del himno nacional.

El himno nacional chileno tiene la curiosa característica que de sus varias estrofas, solamente se cantaba la quinta (conocida como “Puro Chile”). Durante la dictadura militar, se ordenó agregar también la tercera estrofa, cuyo contenido es una alabanza al actuar de los militares “Vuestros nombres, valientes soldados, que habéis sido de Chile el sostén.”

Después del regreso a la democracia, se eliminó otra vez la estrofa, aunque se sigue usando en eventos privados convocados por organizaciones de Derecha (y ocasionalmente en recepciones de alguna embajada extranjera despistada que no había actualizado su inventario).

- *Capellanes Evangélicos*. Chile sigue siendo un país mayoritariamente católico, y las FFAA han sido tradicionalmente conservadoras en este respecto. Incluso, durante los años de gobierno militar, aumentaron su influencia dentro de la oficialidad grupos ultra-conservadores tal como el Opus Dei, los Legionarios de Cristo e incluso la tendencia Lefebvrista de misa latina considerada herética por el propio Vaticano. No obstante, los cambios en la sociedad chilena, en dónde la penetración de grupos evangélicos ha sido muy activa como en el resto de la región, planteó un problema, particularmente en relación a la tropa cuyos integrantes son más propicios a formar parte de estas iglesias.

Mientras los que pertenecen a las iglesias Protestantes establecidas son pocos (pero existen dentro de las FFAA, tal como el ex-integrante de la Junta de Gobierno de la dictadura, el General Fernando Matthei, quien es Lutero), en total los Evangélicos, junto con los protestantes, representan hoy día unos 20% de la población. A raíz de presiones legales y morales, y no obstante cierta reticencia, y la complicación adicional que los pastores no son un cuerpo aparte como los sacerdotes católicos, pero trabajan en otras actividades, las FFAA, en los últimos años han tenido que incorporar capellanes evangélicos en sus unidades.

- *Nuevos Edificios Institucionales*. En octubre del 2009, empezó el proceso, que durará hasta principios del 2011, bajo el cual el Ministerio de Defensa se reubicará de nuevo en un céntrico lugar de Santiago, conocido como el Edificio de las Fuerzas Armadas, dejando simbólicamente las instalaciones del Edificio Diego Portales, dónde tenía sus oficinas el gobierno militar. Este edificio, mientras tanto, se está transformando en un centro cultural, que se llamará Gabriela Mistral, en memoria de la poetisa chilena ganadora del premio Nobel. El Ejército y la Fuerza Aérea, cuyas oficinas centrales operaban desde el Edificio de las Fuerzas Armadas, se mudarán a nuevas instalaciones en preparación en otras zonas de Santiago, mientras la Armada, como corresponde, seguirá con su cuartel general en el puerto de Valparaíso.
- *Juegos Sucios*. Quizás con poco éxito, y a veces incluso en forma más fortuita que planificada, una serie de eventos y decisiones tomadas a lo largo de los años han tenido como consecuencia un intento de “rebajar el perfil,” e incluso dañar la imagen, de las Fuerzas Armadas a nivel tanto individual como

institucional.

Entre estas ocurrencias se puede mencionar la creciente disparidad de ingresos para responsabilidades iguales entre uniformados y civiles, particularmente en lo que se refiere a los profesionales especializados. En 1990, al finalizar el gobierno militar, los ingresos de un oficial superior, particularmente al incluir varias ventajas adicionales como atención médica para todo el grupo familiar, alojamiento, etc., se equiparaba bastante con sus pares en el sector privado. Una década después, se habían disparado los salarios del sector privado a niveles de gerencia, y llegaban a dos o incluso tres veces de sus pares del sector privado.

La situación de hecho se gravó tanto que surgieron dificultades en retener personal especializado como pilotos e ingenieros, y un esfuerzo tuvo que hacerse para revertir la tendencia. Al mismo tiempo, se proporcionaron facilidades para permitir alojamientos y educación a las familias de un nivel que evitaría pasar vergüenza en comparación con sus familiares y amigos no uniformados.

Otro aspecto que ha molestado mucho a los militares ha sido la concentración de la culpa y castigos por abusos de Derechos Humanos, y más recientemente actos de corrupción, casi únicamente hacia miembros de las FFAA.

Aunque era cierto que en muchos casos eran los ejecutantes, las órdenes venían a menudo desde altos funcionarios civiles del régimen militar, los cuales, con rarísimas excepciones, fueron juzgados y condenados. En cambio, ex-funcionarios civiles de Pinochet, así como miembros del Poder Judicial que avalaron muchos abusos, andan impunes por las calles, muchas veces como prósperos empresarios y consultores, incluso ocupando algunos cargos públicos. El actual presidente del Tribunal Constitucional, por ejemplo, fue durante 1986 el portavoz de la dictadura, imponiendo una severa censura a los medios de prensa de la época.

Presupuestos de Defensa y Financiamiento de Armamento

Reinterpretación de la Ley del Cobre en 2003. Aunque ha tenido algunos imitadores parciales en la región durante la última década, el sistema chileno, todavía vigente, de financiamiento de compras de sistemas de armas es bastante único. Aunque recursos dirigidos automáticamente hacia ese fin han existido de una o otra forma desde más de medio siglo, el sistema actual considera la entrega de 10% del producto de las exportaciones de cobre por parte de la empresa minera estatal CODELCO, la más grande productora de cobre del mundo, a las Fuerzas Armadas, con el único propósito de comprar sistemas de armas y sus gastos afi-

nes.

Durante el gobierno militar, esta ventaja, que incluso en democracia, no está sujeta a control presupuestario o legislativo, incluso se mejoró, duplicando el porcentaje de 5 a 10%, y estableciendo un piso garantizado de ingreso, que el erario público está obligado a completar en caso de que el nivel de la cotización del metal no alcance al piso. Ese mismo piso se actualiza anualmente con el índice al por mayor de los precios en EE.UU.

Durante un largo periodo, el ingreso por ese medio promedió entre U\$S 220 y 250 millones por año, monto cada vez más modesto mientras el costo de los sistemas modernos de armas subía en forma exponencial. Las FFAA tenían que endeudarse por muchos años a cargo de ingresos futuros del fondo, ya que es la única fuente de financiamiento de equipos bélicos. Al mismo tiempo, presiones políticas y la falta de un control civil estricto habían conducido a un reexamen del sistema, considerado anti-democrático y obsoleto.

A fines del 2003, mientras la actual presidenta Michelle Bachelet detentaba la cartera de Ministra de Defensa, el entonces Contralor General de la República, en forma discreta, “reinterpretó” la ley, que además tiene carácter de “reservada.” Bajo esa nueva interpretación, solamente el piso garantizado se entrega a las FFAA (en tres partes iguales a cada rama, una vez descontados 5% para operaciones conjuntas). El resto del dinero se guarda en un “cuarto fondo,” que a pesar de su destino obligado hacía las compras militares, está bajo control de la autoridad civil, y particularmente el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto.

Esta reforma coincidió con un incremento sustancial en el precio del cobre a partir de 2004, y de un nivel total de U\$S 250 millones, su producto llegó hasta un máximo de U\$S 1,435 millones en 2007. Incluso con la subsecuente baja de la cotización del metal, el rendimiento alcanzó U\$S 650 millones en los 9 primeros meses de 2009. Los militares han perdido la iniciativa en la decisión final de las compras importantes.

Reforma del Financiamiento de las Compras. Considerando insuficiente los cambios del 2003, las autoridades han buscado en los últimos años eliminar totalmente la Ley Reservada del Cobre, reemplazándola por unos aportes presupuestarios, supuestamente multi-anales, que se votarían junto con los otros gastos, tanto militares como civiles, del presupuesto nacional.

Después de un largo proceso de reflexión, consultas y debates internos, en septiembre de 2009 se presentó al congreso un proyecto de reforma. Su contenido es confuso, arbitrario y casi inoperativo, y es poco probable que en su forma actual, llegara a ser aprobado, particularmente en los pocos meses que quedan

antes de la toma de posesión de una nueva administración y legislatura el 11 de marzo del 2010.

Tanto el nuevo sistema, cualquiera que sea su aspecto final, como el existente, se enfrentarán con el perenne problema de la corrupción en los contratos de defensa. En los últimos años, varios casos relacionados con operaciones hechas tanto durante el gobierno militar, como por las administraciones civiles que siguieron, han aparecido a la luz pública. Involucran intermediarios chilenos y extranjeros, altos funcionarios públicos y oficiales de las FFAA. Pocas han sido las sanciones, y en algunos casos los perdedores han sido los oficiales que denunciaron los hechos, lo que no es muy alentador hacia la transparencia.

Límites a Incrementos Superiores a la Inflación. Para evitar un rezago del presupuesto militar comparado con otros gastos de la nación, el gobierno militar había decretado que su monto no podía bajar en términos reales. Esto resultó ser un arma de doble filo en los años buenos, cuando la holgura presupuestaria permitió aumentar el gasto total más allá de la inflación, mientras el gasto militar subía solamente por el mínimo legal.

Reformas en Curso y Tareas Pendientes

Ley de Amnistía. En 1978, en pleno gobierno militar, se declaró una Ley de Amnistía para los actos cometidos durante el periodo 1973-78. Aunque en teoría su ámbito abarcaba ambos bandos, en la práctica, su propósito era proteger a los uniformados en futuros juicios en su contra.

Efectivamente, cuando los gobiernos democráticos empezaron a atreverse a enjuiciar a algunos responsables, se usó y abusó mucho de la Ley, incluso para parar la investigación. Hubo discusiones en torno a si se debía seguir el proceso de todos modos y aplicar la amnistía solamente una vez la causa juzgada, o parar el carro desde un principio. Frente a cambios en la legislación internacional acerca de ciertos tipo de crímenes que no prescriben, y la presión internacional (con críticas de varios organismos oficiales y privados), la ley ya casi no se aplica desde finales del 1978, pero en teoría sigue en los estatutos.

En una reunión privada con almirantes y generales en retiro llevada cabo el día 10 de noviembre, el candidato presidencial de la Derecha, Sebastián Piñera, insistió que estaba en contra de “juicios eternos” en materias de derechos humanos, agregando que monumentos o museos relativos al período de gobierno militar deberían recordar los fallecidos de “ambos bandos.”

Reforma a la Justicia Militar. Otra tarea pendiente, también sujeta a mucha crítica internacional, es la reforma de la Justicia Militar. Actualmente, casi cualquier crimen en donde una de las partes es un uniformado, puede en teoría, ser juzgado

por tribunales militares.

Puede ser algo tan sencillo como un accidente de tránsito en donde uno de los conductores es uniformado, hasta asuntos más serios como un ataque terrorista en contra de instalaciones de la policía. A pesar de que Chile se ha comprometido varias veces a llevar a cabo una reforma según la cual los tribunales castrenses solamente juzgarían asuntos internos propios de sus instituciones, el proceso legislativo para llevar a cabo la intención ha sido muy lento. Lo que se ha conseguido a la fecha es dar a la Corte Suprema, que anteriormente no tenía jurisdicción acerca de estos tribunales, la palabra final en las decisiones en apelación final.

Áreas de Influencia Civil. Algunas actividades que son propias de la administración civil en la mayoría de los países siguen bajo tutela militar en Chile. Los ejemplos más obvios son la Aviación Civil y el Litoral Marítimo, incluyendo la supervisión de aeropuertos y puertos.

Mientras la operación del tráfico aéreo y marítimo en sus terminales ha sido privatizada en forma de concesión, los entes de supervisión (Dirección General de Aviación Civil y Dirección del Litoral) dependen respectivamente de la Fuerza Aérea de Chile (FACH) y de la Armada.

Aunque se podría argumentar que no es necesariamente mala cosa tener un alto nivel de supervisión y disciplina para actividades importantes, tanto en términos de disciplina como de seguridad, el ámbito es demasiado extenso. Para construir una casa al borde del mar, u operar un kiosco de bebidas en la playa durante el verano, hay que pedir actualmente autorización de la Armada.

Nueva Ley del Ministerio de Defensa. En sus últimas etapas del proceso legislativo, después años de discusión y varios borradores, se encuentra una reforma profunda de la estructura del Ministerio de Defensa, que tiene entre sus propósitos, imponer un marco civil más fuerte en la cartera. Después de su aprobación, su aplicación efectiva no sería antes del 2011, e incluye entre otras cosas, el fin de la tutela del ministerio sobre los dos cuerpos de policía. Todavía no queda claro si éstos serán transferidos a un nuevo Ministerio de Seguridad Pública por crearse, o quedarían bajo la responsabilidad de una subsecretaría del ramo en el Ministerio del Interior.

Otro cambio será la eliminación de las otras tres subsecretarías relativas a las tres ramas de las FFAA, cuya coordinación y cohesión ha sido muchas veces problemática. En su lugar habrá dos subsecretarios con responsabilidades de línea, uno un virtual vice-ministro, y otro, a cargo de asuntos administrativos.

El punto que más problemas ha causado en la elaboración de la ley ha sido la figura de un nuevo jefe de estado mayor quien coordinaría las tres ramas en la

conducción de un conflicto o crisis. Actualmente existe la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional, quien, junto con un subjefe, se turna en forma bi-anual entre las tres ramas de las FFAA.

Sus atribuciones se limitan a coordinar servicios de inteligencia, asesorar al ministro, supervisar la participación nacional a operaciones de paz, etc., pudiendo al fin de su mandato regresar al alto mando de su institución.

La nueva figura será elegida entre almirantes y generales de tres estrellas, por un único período de cuatro años. En el momento de su designación ascenderá al grado de cuatro estrellas, y se retirará al final de su tiempo en funciones.

Otro problema presente es la escasez de civiles en la función pública, con conocimientos adecuados en temas de defensa, sean técnicos o administrativos, para poder discutir a igual con la alta oficialidad. Varios intentos de mejorar esa situación, con ayuda experta de especialistas extranjeros, se han llevado a cabo, pero la mayoría de los asesores en el Ministerio de Defensa siguen siendo personal externo a contrato u honorarios, que van y vienen como parte del séquito del ministro o subsecretario de turno, sin realmente hacer carrera en el sector.

Reforma a la Previsión Militar. Cuando a principios de los años 1980, el gobierno militar empezó la reforma pionera del sistema de jubilaciones en Chile, con la creación de las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFPs), las fuerzas armadas y de policía quedaron fuera del nuevo esquema. Hay acusaciones cruzadas entre las dos partes acerca de que si no se les invitó, o no quisieron participar, pero el resultado es que, actualmente, gozan de un sistema diferente que es muy costoso para el erario público. Mientras el sistema de AFPs para asalariados civiles es auto-financiado por los aportes de los interesados, el presupuesto 2010 aporta un total de U\$S 1.800 millones para el seguro social de las FFAA y Policía, de los cuáles solamente el 17.3% está cubierto por las contribuciones del personal.

Varios intentos de modificar en forma fundamental el sistema actual se han topado con reticencia y protestas por parte de los interesados, con el apoyo de muchos parlamentarios. Apenas se han hecho cambios menores, cuya incidencia en el cuantioso costo total es mínima. Sigue siendo una tarea pendiente.

Democratización del Proceso de Admisión de la Oficialidad. Aunque se ha dicho que en su mayoría, los que siguen la carrera militar no provienen de las clases más pudientes de la sociedad, más bien dentro de una casta que se auto-abas-tece de hijos y otros familiares alentados por las generaciones anteriores, tampoco es fácil para las clases más humildes ingresar a las escuelas de oficiales.

Más allá de las trabas académicas que resultan de las diferencias en la preparación previa de alumnos provenientes de colegios privados y de establecimientos

públicos (los exámenes de admisión son muy competitivos), el mismo proceso de postulación empieza con restricciones y sigue con otros obstáculos de tipo económico.

Solamente la obtención del formulario inicial de postulación tiene un costo de casi U\$S 30 y debe hacerse en persona. Más adelante, el postulante tiene que someterse a costosos exámenes médicos y dentales en forma particular, cuyos resultados son evaluados ulteriormente por médicos institucionales. En un país con un salario mínimo de unos U\$S 300 al mes, es mucho dinero.

Conclusión

El proceso de eliminación o reducción de influencia indebida por parte de las FFAA, tanto en asuntos propios de sus propias instituciones como en la sociedad civil en general, ha sido lento y a veces tímido. Aunque falta mucho por hacer, no hay que despreciar los progresos hechos en varios aspectos, con cambios que, incluso hace 15 años hubieran sido impensables.

ROMPIENDO CON VIEJAS TRADICIONES: EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA EN URUGUAY

¿Primer Paso Hacia el Control Democrático del Sector Defensa?

Sandra Perdomo *

Abstract

En el presente artículo se analiza el “Debate Nacional sobre Defensa” realizado en 2006 como mecanismo para romper con algunos de los déficits democráticos planteados históricamente en las relaciones civiles – militares uruguayas e instrumento al servicio de la reforma del sector defensa con énfasis en los roles de la sociedad civil y los poderes del Estado.

Características de las Relaciones Civiles-Militares en Uruguay: Claves para Entender la Relevancia del Debate Nacional sobre Defensa

Repasando la literatura especializada sobre relaciones civiles militares en Uruguay se pueden encontrar puntos en común en cuanto a las características de las mismas. El repaso de dichas características nos dará la pauta para entender la importancia del Debate Nacional sobre Defensa como un posible primer paso para romper con viejas tradiciones de manejo opaco de las políticas públicas de defensa.

La Cooptación Partidaria

La literatura especializada en Uruguay, González Guyer (2000 y 2008), López Chirico (1999), Real de Azúa (1969), Paternain (2004), Maronna y Trochón (1988) ha

* 4º Año aprobado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. En proceso de preparación de tesis final de licenciatura. Asesora Técnico-metodológica del proyecto “Haití-Uruguay: Promoviendo la Cooperación Sur-Sur” IDRC-CEFIR-ICP/FCS/UdelaR.

destacado el carácter “Colorado” del Ejército Nacional desde mediados del SXIX. El Partido Colorado, titular del gobierno durante 93 años hasta 1958, practicó una suerte de militancia partidaria al interior de la institución con el objetivo de asegurarse la afinidad de la oficialidad en caso de tener que enfrentar a su tradicional rival, el Partido Nacional. El ejército fue, en ese sentido, Colorado y gubernamental antes que estatal.

Por su parte, el Partido Nacional, mientras estuvo en la oposición criticó duramente estas prácticas e intentó impulsar medidas para menguar la afinidad colorada en la institución, tal fue el caso del proyecto de ley de servicio militar obligatorio. Ahora bien, una vez que el Partido Nacional (o Partido Blanco) llega al poder en 1958 reproduce exactamente las mismas prácticas en lo que se ha denominado en la literatura especializada “el blanqueo” de las fuerzas: la búsqueda de influencias y el manejo de ascensos y destino de Oficiales Generales que pudieran serle afines (González Guyer, 2000).

Pero no sólo los Partidos tradicionales manejaron en forma discrecional los ascensos de la oficialidad, también el Frente Amplio apeló a los mismos mecanismos aunque tuvo mayores dificultades para encontrar lealtades al interior de las Fuerzas Armadas.

Esta cooptación partidaria de la oficialidad castrense no puede comprenderse sin hacer referencia a la centralidad de los Partidos políticos en la historia uruguaya. En efecto, las características de la democracia y la política uruguaya están determinadas, en buena medida, por el exitoso rol de los Partidos políticos en su función de articulación e intermediación de intereses entre la sociedad y el Estado. Si bien no es posible aquí profundizar en la centralidad de los Partidos políticos, se puede afirmar, en términos generales, que la estabilidad de la democracia uruguaya y sus características particulares tienen mucho que ver con la conformación de un sistema de Partidos plurales y diversos en su interior, estables en el tiempo y creadores de profundas raíces identitarias en la sociedad uruguaya.¹

Autonomía Profesional

La contracara de la cooptación partidaria fue una alta autonomía de las Fuerzas Armadas en el manejo de los asuntos militares. Si bien al principio puede parecer contradictorio, González Guyer, López Chirico (1999), señalan que el interés de los gobiernos no era otro que asegurarse la lealtad de las cúpulas militares pero no se ocuparon de las definiciones político estratégicas de la defensa. Las FFAA

¹ Sobre la centralidad de los partidos políticos en Uruguay ver Caetano, Gerardo, Rilla, José y Pérez, Romeo (1987), “La partidocracia Uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos,” en Cuadernos del CLAEH, N° 44, Montevideo.

monopolizaron los conocimientos técnicos y el manejo de los asuntos profesionales, así como los lineamientos estratégicos en materia de defensa desde lugares estratégicos en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Los reclamos de la oficialidad militar de un manejo más profesional de los ascensos se vieron en algún punto mitigados por la concesión política de una gran autonomía y casi monopolio de las decisiones estratégicas de defensa nacional. A este respecto, González Guyer (2000) sostiene

Se postula que cooptación y autonomía coexistieron y se complementaron definiendo, explicando y otorgando sentido a la forma asumida por las relaciones entre civiles y militares en el país durante todo el siglo XX.² Así, la autonomía con que las FFAA han manejado sus asuntos aparece como funcional y complementaria a la cooptación partidaria. Podría sintetizarse esta relación entre Fuerzas Armadas y gobiernos como un intercambio por el cual los gobiernos se reservan para sí un margen significativo de intrusividad en el manejo de ascensos particularmente de la Oficialidad Superior y por esa vía de los destinos del conjunto de los oficiales, mientras otorgan significativos niveles de autonomía a las FFAA para manejar sus asuntos profesionales.³

Nominalidad Operativa

Por otra parte, Real de Azúa (1969) y Lopez Chirico (1999) sostienen que las Fuerzas Armadas uruguayas no han tenido funciones operativas durante gran parte del SXX. La carencia de funciones operativas es asociada por Real de Azúa (1969), González Guyer (2000) y López Chirico (1999) a la concurrencia de dos factores, uno externo y otro interno. En cuanto al primero, se destaca que Uruguay es un país con un territorio pequeño y baja densidad poblacional anclado entre dos poderosos vecinos (Brasil y Argentina) por lo cual se ha adherido desde muy temprano a los principios más básicos del derecho internacional. Además de ello, al menos desde la sociedad, no se vislumbran posibilidades de que nuestras instituciones armadas puedan resistir un ataque serio a su defensa nacional. A este respecto, Real de Azúa (1969, 19) sostiene que “la idea de un país débil y pequeño que confía su destino a la protección del derecho internacional se hizo una especie de dogma colectivo.”

² Obviamente, la dictadura 1973-1985 supone un corte en este sentido y a ello se aludirá después.

³ Como ya se señaló más arriba, la autonomía incluye la formulación de doctrina, el manejo de todo lo referido a estructura y normativa institucionales, a educación y equipamiento militares, además de ciertas áreas sensibles como la inteligencia.

En el plano interno, Uruguay es un país que, tradicionalmente, solucionó sus conflictos de manera pacífica, una sociedad hiperintegrada (Rama, 1987) al menos hasta la crisis de fines de los años 50 y que una vez restaurada la democracia, la pauta de sociedad pacífica siguió manteniéndose.

Este aspecto también se relaciona con la cooptación partidaria en el sentido de que una vez asegurada la lealtad de la oficialidad, los gobiernos no se cuestionaron nunca seriamente el rol de las Fuerzas Armadas en la defensa nacional y por lo tanto las funciones que ellas tendrían que cumplir.

Real de Azúa (1969) resalta la burocratización de la institución que sin funciones reales operativas adquirió las características más negativas del concepto: "(...) esclerosamiento institucional, de formalización con pérdida de contenidos, de rigidez complacida (...)."

Por otra parte, como sostiene González Guyer (2000:84) "las FFAA nunca fueron percibidas seriamente como instrumento para la defensa militar del país. Así, para los gobiernos tanto como para la población ellas han representado, de hecho, una especie de incómoda carga." Esta indiferencia de parte de la sociedad y el manejo interesado del sistema político generaron en las FFAA un sentimiento de soledad e incompreensión a la vez que cierto recelo. Esto se vio reflejado en el golpe de Estado de 1933 como indiferencia y en 1973 como la única posibilidad real de demostrar la superioridad de la institución frente a una clase política que percibían como corrupta y una sociedad anómica. En este sentido, más allá de haberse forjado en un contexto democrático, las FFAA quedaron relativamente aisladas, con un Parlamento prescindente, un Poder Ejecutivo pragmáticamente discrecional en sus políticas hacia el sector y una sociedad indiferente, constituyéndose en base a su propia lógica organizativa, construyendo sus sentidos e identidades propias. Paternain (2004) ha sostenido que más allá de los aspectos coyunturales la formación de la identidad propia generada en base a su formación y su lógica fue uno de los factores que determinarían posteriormente la irrupción ilegítima como fuerza política de gobierno en 1973.

El Rol del Parlamento

Otra de las características que han tenido las relaciones civiles-militares en Uruguay es el rol marginal que ha jugado el Parlamento en la elaboración, formulación y control de las políticas de defensa, mientras que es el Poder Ejecutivo, particularmente los Presidentes y las personas de su confianza, quienes ejercen algún tipo de "gobierno civil" de las Fuerzas.

En efecto, en el caso del Parlamento, según diversos estudios (Rumeau (2008), González Guyer (2000), González Guyer *et al.* (2007)), han demostrado que en algunos casos el desconocimiento y la falta de control parlamentario sobre

el sector de la defensa ha estado determinado por un manejo oscuro de los temas por parte del Poder Ejecutivo y en otros casos, la ausencia de control simplemente responde a la falta de interés de los políticos. De hecho como ha señalado González Guyer (2008), ocuparse de los asuntos de defensa en Uruguay no es rentable en términos electorales.

Un reflejo del desgobierno civil (Rumeau, 2008) de la defensa y de la monopolización del tema por parte de los militares es que no existía en Uruguay, ninguna norma jurídica que establezca lineamientos sobre defensa nacional. Si bien la Ley Orgánica de las FFAA, aprobada durante la dictadura (Decreto-Ley N° 14.157, de 5/04/1974), contenía definiciones sobre defensa, las mismas estaban orientadas por la doctrina de la seguridad nacional y fueron derogadas en 1986 (Ley N° 15.808 del 24/04/1986).

En este sentido, la ausencia de definiciones políticas ha sido suplantada por la elaboración de documentos por parte de organismos del MDN. Además de ello, existen algunos lineamientos en documentos elaborados por los Ministros de Defensa de turno. Es el caso del documento denominado "*Bases para una Política de Defensa Nacional*" elaborado en 1999 y firmado por el Ministro Juan Luis Storace (gobierno del Partido Nacional), y el libro "*La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*," presentado en 2005 por el Ministro Yamandú Fau (gobierno del Partido Colorado). (Gonnet, *et al.* 2006)

Como afirma Gonnet (*et al.* 2006), más allá de la existencia de algunas definiciones en el contenido de estos documentos, los mismos no tienen carácter vinculante, no se trata de normas jurídicas y fueron elaborados en círculos relativamente cerrados de funcionarios ministeriales civiles y militares, sin mayor respaldo político partidario y ninguna discusión pública.

En este sentido, el Debate Nacional sobre Defensa intentó subsanar, tanto la carencia de definiciones políticas vinculantes en materia de políticas de defensa, como la estrechez de los círculos que elaboran dichas definiciones.

El Rol del Ministerio de Defensa

Sumado al rol marginal del Parlamento, el MDN ha sido tradicionalmente un organismo militarizado. Como ya se indicó, los militares ocuparon tradicionalmente puestos clave en la estructura ministerial que le permitieron fijar lineamientos estratégicos y administrativos.

También Gonnet (2006) ha hecho referencia al MDN como institución militarizada señalando que

los Arts. 9° al 30° del Dec-Ley N° 14.157 garantizan la omnipresencia de oficiales en todas las jerarquías administrativas y en todos sus Servicios dependientes. Es así que hasta la aprobación de la Ley N° 17.921, en noviembre de 2005, los únicos

cargos políticos existentes eran los de Ministro y Subsecretario. Dicha norma habilitó la designación por el Poder Ejecutivo de civiles para ocupar los cargos de Director y Subdirector General de Secretaría. Un mes después, la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 de 23/12/05, Art. 83, autorizó la creación, dentro de la Unidad ejecutora “Dirección General de Secretaría de Estado.”

Como señala González Guyer (2000, 86):

... tampoco el Ministerio de Defensa ha ejercido a plenitud su función como Mando Superior⁴ de las Fuerzas Armadas, lo cual se ha reflejado en su endémica debilidad institucional. En efecto, tradicionalmente, la Secretaría de Estado ha carecido de organismos propios—y autónomos de las FFAA—encargados de la elaboración y control de políticas en su esfera de actuación.⁵

Por otra parte, en general, los civiles que llegan a puestos importantes en la estructura ministerial tienen una sintonía no escondida con el pensamiento militar o se vinculan de alguna manera personal o familiar con ellos.

En síntesis: las características más salientes de las relaciones civiles-militares en Uruguay han sido: la cooptación partidaria por medio del mecanismo de búsqueda de lealtades entre la oficialidad castrense; la autonomía de las FFAA para manejar los asuntos militares y también de la defensa, facilitado esto por el carácter militarizado que ha tenido históricamente el MDN; la nominalidad de la función militar en Uruguay y la generación de cierto recelo y sentimiento de incompreensión; la marginalidad de los roles del Parlamento y del Poder Ejecutivo en las definiciones políticas sobre defensa nacional.

Particularmente la autonomía militar y el manejo en estrechos círculos militares y de la cúpula del Poder Ejecutivo sobre la toma de decisiones de políticas sobre defensa nacional, así como la tradicional ausencia de definiciones legales, fueron desafíos que se plantearon con la puesta en marcha del proceso de Debate Nacional sobre Defensa. Dicho proceso también daba la posibilidad, tanto al Parlamento como al Ministerio de Defensa, de tener un rol activo en la reforma del Sector de la defensa en Uruguay.

⁴ Según la Constitución el Presidente junto al Ministro de Defensa Nacional constituyen el Mando Superior de las FFAA.

⁵ Aquí debe recordarse la endémica falta de civiles con intereses autónomos respecto a las FFAA y capacitación en políticas de defensa, asuntos estratégicos y militares. Indirectamente esto conduce a señalar la omisión de la Universidad en esos temas.

La Izquierda en el Gobierno y las Relaciones Civiles Militares: Una Coyuntura Crítica, Una Posibilidad de Cambio

En las elecciones del 31 de octubre de 2004, por primera vez en la historia del país, la izquierda articulada y unida bajo el lema “Frente Amplio” (FA) ganó las elecciones nacionales obteniendo mayoría parlamentaria. Según el sistema electoral uruguayo, si un Partido no logra obtener el 50% más uno de los votos emitidos válidos se realiza una segunda instancia (balotaje) entre los dos candidatos más votados. Sin embargo, el FA pudo ganar en la primera vuelta con un ajustado 50.7% quedándose así con la mayoría parlamentaria en las dos cámaras y con la titularidad del Poder ejecutivo.

Esta novedosa situación política en un país tradicionalmente bipartidista (Partido Nacional y Partido Colorado) constituyó un interrogante para algunos actores (políticos, burocracias, sociedad) sobre las políticas públicas que instrumentaría el nuevo gobierno, y una incertidumbre particularmente en el sector defensa.

Dicha incertidumbre se derivaba de la relación entre la izquierda y las Fuerzas Armadas. La mayoría de los miembros de los Partidos y Movimientos que integran la coalición de izquierda FA fueron perseguidos por la dictadura cívico-militar. Muchos de ellos fueron presos políticos durante años, exiliados o trabajaron en la clandestinidad. Además de ello, una vez firmada la ley de Amnistía para los presos políticos en marzo de 1985, los miembros del Movimiento de liberación Nacional—Tupamaros MLN-T (guerrilla urbana derrotada por las Fuerzas Armadas antes de la instalación de la dictadura)—fueron recomponiéndose humana y políticamente hasta conformar, hacia 1989, el Movimiento de Participación Popular (MPP) que se unió al Frente Amplio y dejó atrás la lucha armada.

El MPP fue el sector más votado dentro del FA en las elecciones de 2004. Si bien hacia 2004 este sector del Frente Amplio había realizado una serie de coaliciones de diversos orígenes políticos, conformándose un movimiento relativamente plural, los miembros del MLN-T ocupan la cúpula del sector y son los dirigentes de mayor peso político.

Pero además de ello, los sectores que sufrieron en mayor medida la represión militar antes y durante la dictadura son integrantes del FA, tal es el caso del Partido Comunista del Uruguay (PCU).

De esta manera, el nuevo gobierno, las nuevas autoridades nacionales, serían quienes 20 años antes eran definidos como el “enemigo interno” por la dictadura y combatidos ferozmente por ésta.

Esta situación ha sido definida como coyuntura crítica por González Guyer (2008), quien adopta el concepto de Collier y Collier (1991) y lo define como “aquel momento o período histórico en el cual un hecho o conjunto de hechos, a

veces fortuitos y/o de poca importancia considerados aisladamente, cambian el rumbo de un fenómeno y/o abren cauce a un proceso novedoso que se caracteriza como legado.”

En este sentido, existen al menos tres factores que pueden ser considerados como parte de la situación de coyuntura crítica en el marco de las relaciones civiles-militares uruguayas: el temor a la reacción de los militares en el sentido de que deberían estar sujetos a autoridades civiles que fueran definidas hasta pocos años atrás por las FFAA como el enemigo interno o la subversión, la promesa frenteamplista de investigación de casos de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura cometidos por militares y civiles, en el marco de la vigencia de la ley de caducidad, considerado por muchos de los militares que se expresaron públicamente como “revanchismo” o afán de venganza y la manifestación de voluntad política del nuevo gobierno de revisar la legislación sobre defensa y FFAA.

Con respecto al primer factor, la subordinación militar a las autoridades electas del FA, cabe destacar, que no se ha registrado durante el transcurso del actual gobierno, ningún hecho importante o desestabilizador de insubordinación militar. Las Fuerzas Armadas uruguayas, aunque con algunas sordas resistencias sobre todo provenientes de los centros sociales militares que nuclean efectivos en actividad y retiro, han estado sujetas a las disposiciones constitucionales. De hecho, si bien desde algunos actores de la derecha del espectro político y algunos militares se había puesto en duda la actitud que tomarían las FFAA frente a la asunción de un gobierno de izquierda, vale decir que hacia las elecciones de 2004 estas manifestaciones eran mucho menos frecuentes que en años anteriores.

En cuanto al segundo de los factores mencionados, las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos durante de la dictadura, el FA había prometido en la campaña electoral del 2004 que respetaría la Ley de Caducidad,⁶ pero que dicho respeto implicaba dar cumplimiento al artículo 4 de la misma que establece la posibilidad de investigar y esclarecer los hechos.

Una de las particularidades de la Ley de Caducidad, que ha motivado que la propia Suprema Corte de Justicia la haya definido como inconstitucional, es que ella limita gravemente la independencia del Poder Judicial al que obliga a requerir la autorización del Poder Ejecutivo para emprender investigaciones sobre casos

⁶ Ley de caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado por medio de la cual el Estado renuncia a juzgar a militares por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Ratificada en 1989 por plebiscito y no anulada por un referéndum que impulsaba su anulación del ordenamiento jurídico nacional en octubre de 2009, junto a las elecciones nacionales.

de violación a los derechos humanos cometidas por funcionarios militares y policiales entre 1973 y 1985. Todas las consultas realizadas hasta 2005 al Poder Ejecutivo por parte de la justicia fueron contestadas como amparadas en la Ley de Caducidad. Sin embargo, una vez que el FA asume el gobierno, la situación se revierte y el Poder Ejecutivo con una nueva interpretación de la Ley permite a la justicia investigar y juzgar en muchos de los casos a los acusados.

Además de las investigaciones judiciales, el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez ordenó en el primer año de su gestión a los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas la presentación de informes sobre el destino de los detenidos desaparecidos. Si bien los informes fueron entregados, según las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, las FFAA continuaban ocultando información. Sin embargo, a partir de algunos de los datos presentados y de otras fuentes confidenciales, se contrató un equipo de antropólogos de la Universidad de la República para comenzar un trabajo de búsqueda de restos humanos en unidades militares. Entre fines de 2005 y principios de 2006, se encontraron los restos de dos personas secuestradas y asesinadas por la dictadura. A pesar de los esfuerzos del equipo de antropología no pudieron ser hallados otros cuerpos.

Por otra parte, las investigaciones judiciales derivaron en el esclarecimiento de varios hechos que habían sido denunciados por organizaciones de Derechos Humanos, pero eran fuertemente discutidos por muchos sectores políticos y sociales: la coordinación de las dictaduras del Cono Sur en el denominado "Plan Cóndor," el uso sistemático de la tortura, el secuestro de niños y el robo de bienes y dinero de los ejecutados.

Como corolario de las investigaciones judiciales fueron procesados con prisión varios militares retirados y civiles, incluido el Presidente de facto Gregorio Álvarez (1981-1985) y Juan María Bordaberry (Presidente Constitucional 1971-1973/ Presidente de facto 1973-1976) y el Dr. Juan C. Blanco, Canciller de la dictadura.

Desde la corporación militar la reacción fue ambigua y no exenta de conflictos internos. Como se dijo, se sospecha que la información que pueden aportar los militares es mucho más de la que efectivamente aportaron. Por otro lado, al interior de las FFAA se da una doble tensión: por una parte, los Comandantes en Jefe que decidieron colaborar con el gobierno fueron cuestionados por los sectores más "duros" de la oficialidad en retiro y, por otro lado, las generaciones más jóvenes de militares parecen no querer cargar con la historia más negra de su institución. González Guyer (2008).

Dichos sectores "duros" de la oficialidad en retiro cuestionaron duramente a los militares que colaboraron, así como al gobierno por lo que se consideró un afán de revancha de los vencidos en la guerra interna.

A pesar de estos cuestionamientos, las investigaciones y el accionar de la justicia se ha llevado a cabo sin actos significativos de indisciplina militar.

Con respecto al tercero de los factores mencionados, la intención de modificar la legislación militar, el FA impulsó el Debate Nacional sobre Defensa para que distintos actores políticos y sociales debatieran acerca de diferentes temáticas relacionadas a FFAA y defensa y, a partir de allí, elaborar una ley de defensa que sería la primera en la historia del país y modificar las leyes orgánicas de las FFAA.

El Debate Nacional sobre Defensa: La Reforma del Sector de la Defensa y el Proceso de Participación de la Sociedad

Los Objetivos del Debate

El Debate Nacional sobre Defensa fue organizado por el MDN con el financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con el apoyo de la Universidad de la República.

Este proceso participativo para elaborar una ley de defensa y reforma de las leyes orgánicas de las FFAA tuvo dos componentes: el primero fue la realización de seminarios nacionales e internacionales que sirvieran como primera aproximación a la temática, así como para recoger experiencias de otros países sobre procesos de reforma del sector defensa. El segundo fue la realización de las mesas temáticas de debate (MTD) en las cuales un conjunto de actores sociales y políticos discutió los temas planteados por el Comité Asesor y Consultivo, organismo creado para orientar el proceso. Aquí es donde centraremos el análisis.

Las MTD tenían como misión, en una primera fase, la elaboración de documentos en base a la discusión sobre 5 ejes⁷ relativos a la defensa nacional. Dichos documentos deberían servir como insumos para la elaboración de un proyecto de Ley de Defensa Nacional que el MDN enviaría al parlamento y sería el primero en la historia del país. En una segunda fase, una vez concluida la discu-

⁷ Ejes de las Mesas Temáticas de Debate sobre Defensa Nacional: MTD 1. La Defensa Nacional: definición. La conducción política de la defensa nacional. Conceptos, componentes, competencias institucionales, la ciudadanía y su relación con la defensa nacional; MTD 2. Política Exterior y Defensa. Definiciones estratégicas de la Política Exterior: Seguridad internacional y seguridad regional. Cooperación Militar. Operaciones de Paz; MTD 3. Ministerio de Defensa Nacional. Competencias y lineamientos de un diseño institucional; MTD 4. Justicia Militar: Organización, jurisdicción. Código Penal Militar, Código de Procedimiento Penal Militar, Código de Organización de los Tribunales Militares; MTD 5. Fuerzas Armadas: Componente militar de la defensa. Definiciones generales sobre misiones. Pertinencia de misiones policiales y de otro tipo no militar.

sión sobre defensa nacional, se elaborarían documentos como insumos para la reforma de las Leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas en base a 2 ejes.⁸

Según el documento oficial “Debate Nacional sobre Defensa: programa y descripción general” del MDN el objetivo general del debate era “promover a un Debate Nacional sobre Defensa es contribuir al perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y a la construcción de una democracia de ciudadanos y ciudadanas así como al fortalecimiento de la integración regional y de la paz internacional, a través de la transformación de las políticas públicas de defensa nacional en políticas transparentes y de Estado.”

Si bien el objetivo general fue por demás ambicioso, la intención del Ministerio se aclara cuando indica “En particular, se busca promover los más amplios acuerdos sobre políticas de defensa nacional como fruto de la amplia participación y el intercambio informado de muy diversos actores sociales: parlamentarios, funcionarios civiles y militares, diplomáticos, políticos, académicos, expertos, sociedad civil organizada, comunicadores sociales, etc.” (Debate Nacional sobre Defensa: programa y descripción general, MDN, 2006)

En una entrevista realizada al Subsecretario de Defensa Nacional⁹ durante el proceso de debate, el actual Diputado Dr. José Bayardi, el mismo explicaba que la idea de realizar un debate con amplia participación social para reformar la legislación del sector de la defensa fue generada en el ámbito de la Comisión de Defensa del FA y aprobada por la fuerza política en 2004. En palabras de Bayardi

el Debate Nacional sobre Defensa fue definido como instrumento para avanzar en que los temas de defensa fueran abiertos a más sectores... el objetivo era al conjunto de los sectores que pudieran tener algún interés en el marco de la sociedad, pero en definitiva, sacarlo del gueto en el que habían estado históricamente planteados los temas de defensa, un gueto restrictivo que sólo afectaba a militares o a cuadros de gobierno.

⁸ Los dos ejes eran: MTD 1. Recursos Humanos de las FFAA: Perfiles de Ingreso a las FFAA. Ascensos y Regulación de cuadros. Sistemas de calificación en los componentes de las Fuerzas Armadas. Reservas. MTD 2. Instituciones de Formación dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Educación de los Profesionales Militares: Lineamientos generales respecto a su interrelación e inserción en el sistema nacional de educación terciaria o superior y en particular, con la Universidad de la República (UdelaR), a su régimen de estudios, programas y plantel docente. La formación del personal superior de las reservas y la formación pre-militar.

⁹ La entrevista fue realizada en el marco de la realización de la tesis de grado en la Licenciatura de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR.

De esta manera, el Debate Nacional sobre Defensa se propone romper con el monopolio militar y del Poder Ejecutivo en sus más altas esferas en lo concerniente a las definiciones en materia de defensa y generar el involucramiento de nuevos actores: sociedad civil, Parlamento (todos los parlamentarios estuvieron invitados al proceso de debate), y diversas agencias estatales que pudieran tener algún interés en la temática. En palabras de uno de los miembros del Comité Asesor y Consultivo encargado de la organización del debate, Mag. Julián González, la idea era manejar un concepto amplio de defensa nacional como aquello que nos involucra a todos, Estado y sociedad, y que no es privativo de quienes se encargan del componente militar de la defensa.

Reglas de Funcionamiento

Las MTD tenían un reglamento de funcionamiento que estipulaba las condiciones en las que funcionaría la instancia de debate.

Como fue mencionado, cada MTD llevaría el nombre del eje sobre el cual se iba a discutir (5 ejes temáticos en el caso de la discusión sobre defensa nacional y 2 en el caso de la discusión sobre leyes orgánicas) y constaría de 4 sesiones con opción al establecimiento de una sesión extraordinaria.

Las MTD estaban planteadas desde el principio como organismos que funcionarían durante el lapso de 7 meses¹⁰ con un carácter consultivo y no vinculante. En este sentido, quien tenía la responsabilidad de redactar los proyectos de ley sería el MDN y se suponía que reflejaría en éstos los documentos emanados del debate, aunque no había ninguna garantía de que ello sucediera así.

La frecuencia de funcionamiento sería de una sesión semanal de 4 horas y el MDN, junto al Consejo Asesor y Consultivo, sería quien estableciera la agenda de debate mediante la elaboración de un documento base que sería modificado sesión tras sesión de cada MTD hasta la aprobación final del documento. La aprobación de los documentos sería por consenso pero quedarían establecidos los disensos.

Por otra parte, si bien la convocatoria no fue abierta sino que sólo podían concurrir aquellas personas que estuvieran invitadas, la misma fue amplia incluyendo los más diversos sectores sociales, políticos y estatales.

Además de ello, se tomaron medidas concretas en el sentido de procurar que las personas pudiesen expresarse libremente. En primer lugar, se estableció en el reglamento de funcionamiento que cualquier expresión vertida en el ámbito de discusión de las MTD no podría ser objeto de sanción. Esta medida se pensó par-

¹⁰ De junio a septiembre se discutió sobre defensa nacional y entre octubre y diciembre sobre las leyes orgánicas de las FFAA.

tualmente por los militares, ya que una de sus máximas jerarquías, el Subsecretario de Defensa Nacional dirigía el espacio. Además, coexistían militares de la misma fuerza pero de distintos grados, lo cual también implicaba una diferencia jerárquica.

En segundo lugar, se estableció el carácter reservado de las sesiones. Aunque el contenido de las discusiones fuese registrado en las relatorías elaboradas en cada sesión, las mismas no contendrían en ningún caso los nombres de las personas que opinaron de tal o cual forma. También el reglamento de funcionamiento establecía que los participantes debían respetar el carácter reservado de la instancia de debate.

El diseño del Debate intentó también garantizar la mayor participación mediante dos mecanismos: las intervenciones orales en las sesiones de trabajo se limitarían a cinco minutos y las propuestas de modificación del documento base se harían por escrito, con una extensión máxima de una carilla. La incorporación de las modificaciones que llegaban al Consejo se exponían en las sesiones para su consideración, y podían ser incluidas o no.

Por otra parte, existían mecanismos de participación para las personas no organizadas o que no fueron invitadas al Debate. En efecto, existía la posibilidad de subir propuestas a la página web del Ministerio, mediante un foro creado a tales efectos.

Luces y Sombras de la Participación Ciudadana en la Reforma del Sector Defensa

Es indudable la importancia del Debate Nacional sobre Defensa como el primer intento de participación de la sociedad civil en la elaboración de la política de Defensa Nacional, en lograr algún grado de involucramiento social en el tema y a su vez, una apertura de los militares a que personas, que tienen algún interés, puedan opinar e influir en las estrategias macro de defensa.

También es importante destacar que más del 50% de los participantes eran representantes de organizaciones que tradicionalmente se mantuvieron al margen de las definiciones sobre defensa, tal es el caso de las organizaciones de la sociedad civil, unidades académicas de distintas facultades y universidades, Poder Legislativo (Diputados, Senadores y/o sus asesores) y gobiernos departamentales.

Otro de los elementos a destacar y que forma parte del rompimiento del Debate Nacional con las viejas tradiciones de relaciones civiles-militares uruguayas, es el rol activo y protagónico de la dirección política y civil del Ministerio de Defensa Nacional. Con esta afirmación no se está haciendo referencia a la calidad

de la gestión ministerial, sino a la asunción de un rol más visible, proactivo e independiente de las Fuerzas Armadas.

En el caso del Parlamento, el rompimiento con las viejas tradiciones no es tan claro. Si bien todos los legisladores nacionales estuvieron invitados a formar parte de las MTD, fueron muy pocos los que concurrieron. Sin embargo, la Ley de Defensa se aprobó por unanimidad en la votación general, en ambas Cámaras, luego de arduas negociaciones, sobre todo en el ámbito de la Comisión de Defensa del Senado.

También estaban invitados al Debate Nacional, autoridades del Poder Judicial a todas las MTD pero, particularmente a la MTD en la cual se discutía sobre Justicia Militar y la posibilidad de trasladar las funciones de ésta desde la órbita del Poder Ejecutivo a la órbita del Poder Judicial. A pesar de la relevancia del tema para la adecuación de la legislación militar a los principios del Estado de Derecho (separación de poderes, garantías del debido proceso, entre otros), los miembros del Poder Judicial no concurrieron a la instancia de debate.

Ahora bien, uno de los cuestionamientos que tiene todo proceso de debate se relaciona con las diferencias de conocimientos entre los participantes. Los militares, las autoridades del MDN, tienen un contacto diario con los temas de defensa mientras que otros organismos y organizaciones tienen una noción de la temática pero no forma parte de sus preocupaciones cotidianas. En este sentido, el diseño de debate preveía la generación de una serie de documentos denominados “documentos de apoyo” en los cuales se trataba de ilustrar las temáticas que iban a ser tratadas en las distintas MTD que si bien no aseguraban una equiparación con respecto al manejo de la temática, orientaba a los que tenían menores conocimientos pero estaban dispuestos a participar.

Otro de los problemas que planteó el proceso de debate fue lo que podría caracterizarse como el *manejo de la agenda*. En el caso del Debate Nacional sobre Defensa, la agenda se marcaba cada sesión a través de un documento base sobre el cual se discutía y se iba modificando por consenso. La elección del manejo bastante cerrado de una agenda elaborada por el Comité Asesor y Consultivo tuvo ventajas y desventajas. Por un lado, permitió la elaboración de productos concretos que se procesaron en relativamente poco tiempo pero, por otro lado, la desventaja fue el poder ejercido por el MDN en el sentido de decidir lo que se discutía. El manejo de la agenda forma parte de un debate mucho más profundo, que no podemos dar aquí pero que tiene que ver con la dicotomía participación-eficiencia y cuál es su combinación óptima en la toma de decisiones colectivas.

Como se dijo, el Debate Nacional brindaba la posibilidad a las personas no invitadas al mismo a dejar sus propuestas por la vía del foro creado en la web del Ministerio. Ahora bien, como acuerdan los organizadores del debate entrevista-

dos,¹¹ dicho mecanismo no funcionó. En efecto, o bien porque no tuvo la difusión que hubiese requerido, o bien por falta de interés de las personas, no hubieron propuestas significativas de personas ajenas al Debate. Esto también plantea un debate más profundo que es el de la representatividad de las personas que estuvieron participando del proceso. ¿Se puede hablar de participación de la sociedad cuando la convocatoria fue cerrada y las personas no organizadas no participaron? Esa es una pregunta que no se puede responder aquí pero baste señalar que fueron invitados todos aquellos que tenían algún interés, por espurio que fuera, en el tema.

Los Resultados del Proceso y la Frustrada Reforma del Sector de la Defensa en el Primer Gobierno del Frente Amplio

Es en los resultados del proceso donde probablemente se encuentren las mayores sombras de este proceso. En efecto, a pesar de que el Debate Nacional se produjo en 2006, el proyecto de ley fue enviado por el MDN al Parlamento recién en 2008 (tras una larga negociación interna con la bancada oficialista) y sancionado a fines de 2009 (unos meses antes del fin de la legislatura). A pesar de que el Parlamento sancionó la ley, el Presidente de la República observó uno de los artículos, por lo cual, según la Constitución uruguaya, la Ley es remitida nuevamente al parlamento que podrá dejar pasar 30 días y la Ley quedará promulgada con las modificaciones realizadas por el Poder Ejecutivo; rechazar las modificaciones por 3/5 de los miembros presentes de cada Cámara reunidos en Asamblea General o rechazar todo el proyecto (Constitución de la República, Artículos 134 a 145).

Esta situación implica que la reforma del sector defensa no está asegurada todavía. En el momento de escribir este artículo Uruguay carece de definiciones vinculantes en materia de defensa. Sin embargo, no parecen demasiadas las chances de que el Parlamento rechace todo el proyecto atendiendo a que se aprobó por unanimidad en ambas cámaras en la votación general.

Ahora bien, quedará por ver si el Parlamento puede conseguir un apoyo tan amplio en esta instancia, ya que el artículo vetado por el Presidente de la República (Art. 16, letra C, literales e, f, g y h) no se encontraba en el proyecto original redactado por el MDN, sino que fue incluido como parte de las negociaciones intra e inter partidarias.

¹¹ Entrevistas realizadas en el marco de la elaboración de la tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política—Facultad de Ciencias Sociales—Universidad de la República.

Además, la tardanza en la aprobación de la ley de defensa, también generó el estancamiento de la reforma de las Leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas. Es decir, que la discusión en el marco del Debate Nacional sobre las Leyes orgánicas no ha tenido ningún producto concreto. Será decisión de las próximas autoridades nacionales (electas en octubre y noviembre de 2009) avanzar en dicha reforma y tomar en cuenta o no los documentos que emanaron del Debate.

En este sentido, uno de los aspectos positivos en cuanto a los resultados del Debate Nacional sobre Defensa es que, a pesar de que las MTD eran instancias consultivas, el proyecto de ley de defensa remitido al Parlamento tomó en cuenta la mayoría de los contenidos de los documentos acordados. Este hecho no es menor, ya que como discusión general de todos los procesos participativos de carácter consultivo, la consideración gubernamental de los aportes de los participantes resulta central para que la sociedad pueda influir efectivamente en la elaboración de las políticas públicas y por lo tanto, democratizar la toma de decisiones.

Si el Debate Nacional fue o no un mecanismo efectivo para asegurar la influencia real de la sociedad en la elaboración de la política de defensa, no es un tema que pueda ser abordado en estas páginas ya que habrían elementos muy específicos para analizar, como por ejemplo, la incidencia del MTD en las decisiones finales a través del manejo de la agenda de discusión o el rol que juega la diferencia en los conocimientos sobre defensa y FFAA entre civiles y militares.

Algunos Aspectos Novedosos del Proyecto de Ley de Defensa

Dado el virtual vacío legal en materia de defensa en Uruguay, la propia Ley es, en sí misma, una novedad. En particular pueden señalarse ciertas disposiciones de la Ley de Defensa que introducen cambios significativos en la actual realidad del sector.

En primer lugar, se define defensa nacional en sentido amplio y no vinculado únicamente a lo militar. En este sentido, se dispone que la Defensa Nacional comprende “el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.” Además de concebir la defensa nacional como un conjunto de actividades que ejecutan civiles y militares, en el art. 2 señala que la defensa nacional constituye un derecho y un deber para todos los ciudadanos. Esta concepción amplia de la defensa va en consonancia

con las intenciones del gobierno del FA de terminar con el monopolio de los temas de defensa por parte de las instituciones militares.

Otra de las novedades de esta nueva Ley de Defensa es la creación del Sistema Nacional de Defensa conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (organismo que crea también el Proyecto de Ley de Defensa).

El Poder Ejecutivo tiene un rol central en la elaboración, implementación y ejecución de la política de defensa, ya que se le adjudican las tareas de determinar y conducir política y estratégicamente la política de defensa nacional, así como ejecutar las medidas pertinentes en casos de crisis. Sin embargo, no queda claro cuál será el rol del Parlamento en el sistema de defensa nacional, ya que las competencias enumeradas en la ley para el Poder Legislativo son las mismas que establece la Constitución. Si bien esto es cierto, habrá que esperar a la reglamentación de la ley para ver cuáles van a ser las funciones del PL como integrante del Sistema de defensa nacional. Si dicha reglamentación no le otorga algún rol concreto se corre el peligro de mantener la pauta prescindente del PL con respecto al sector defensa.

El tercer integrante del Sistema de defensa nacional es el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) creado en esta ley como un organismo asesor y consultivo del Presidente de la República e integrado por él mismo como Presidente del órgano y los Ministros de Defensa, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas. Además de los miembros permanentes, el Presidente de la República podrá citar a personas que, por su conocimiento o pertinencia en el momento, le parezca adecuado. Nótese que ninguna autoridad militar es miembro permanente del sistema lo cual, más allá de las consideraciones sobre si es correcto o no, constituye una verdadera novedad en materia de defensa en Uruguay.

Dicho Consejo tiene tareas de asesoramiento en cuanto a hipótesis de conflicto y amenazas.

Otra de las novedades es la creación del Estado Mayor de la Defensa como “órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la política militar (...).”¹²

¹² Este organismo asesorará en materia de “a) Elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta de las Fuerzas Armadas; b) Análisis y valoración de escenarios estratégicos; c) Planificación logística de las Fuerzas Armadas a nivel ministerial, particularmente en lo referido a sistemas de armas, de comunicaciones, de equipamiento y de nuevas tecnologías; d) Doctrina y reglas de enfrentamiento del instrumento military; e) Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o com-

El Proyecto de Ley de Defensa sancionado por el Parlamento establecía que el Jefe del ESMAD sería un Oficial en actividad que ostentaría la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, designado por el mismo procedimiento que se designan éstos y dependería directamente del Ministro de Defensa. Este es el aspecto que observa el Presidente de la República por entender “inconveniente modificar la actual estructura del mando de las Fuerzas Armadas, el que podría verse alterado al establecerse que el cargo del Jefe de Estado Mayor de la Defensa tenga la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.” (Mensaje del Poder Ejecutivo 52/09 del 09/09/09)

Por lo tanto, la modificación del Poder Ejecutivo establece que “El Jefe de Estado Mayor de la Defensa será un Oficial General en actividad o retiro, designado por el Poder Ejecutivo.” (Mensaje del Poder Ejecutivo 52/09 del 09/09/09)

Con un papel protagónico del Poder Ejecutivo y un papel aún incierto del Poder legislativo, el Poder Judicial adquiere relevancia, ya que el artículo 27 del proyecto de Ley de Defensa sancionado por el Parlamento establece “(...) el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional, coordinará con la Suprema Corte de Justicia el respectivo traslado de funciones, mediante el correspondiente proyecto de modificación a la Ley N° 15.750, de 24 de junio de 1985, Orgánica e la Judicatura y Organización de los Tribunales.”

Esto implica que el Poder Judicial deberá implementar las reformas necesarias en su estructura para realizar el traslado de funciones.

Además de ello, el art. 28 zanja la discusión doctrinaria de los juristas uruguayos sobre la definición de delito militar. El mismo establece “Dispónese que sólo los militares pueden ser responsables del delito military.”

Esta reforma, sin duda, marca un punto de inflexión que termina con la idea del fuero militar, es decir, de la creación de una legislación paralela basada en la esencialidad y particularidad de la tarea militar para acercarnos hacia otro modelo de legislación militar más acorde y ajustado a los principios básicos del Estado de Derecho: la separación de poderes, las garantías del debido proceso, la independencia de los jueces.

Consideraciones Finales

Al momento de escribir este artículo la reforma del sector defensa en Uruguay no se ha producido. De todas maneras, los avances registrados en este período han

binadas. Centralizará en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar. El Jefe de Estado Mayor de la Defensa será un Oficial General en actividad o retiro, designado por el Poder Ejecutivo.” (Art. 16 Ley de Defensa)

sido varios, en particular porque algunos de ellos, rompen con algunos de los déficits democráticos históricos de las relaciones civiles-militares en Uruguay.

El Debate Nacional sobre Defensa intentó romper con la estrechez de los círculos políticos y militares en las definiciones en materia de defensa nacional, a través de la convocatoria a debatir a distintas organizaciones sociales, agencias estatales, instituciones militares, etc. Por un lado, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron que escuchar lo que tenían para decir las Fuerzas Armadas y exponer sus comentarios, y los militares se vieron en la necesidad de argumentar ante un público no experto y no siempre afín a sus lógicas. Esto constituye por sí solo un aspecto destacable del proceso de reforma del sector de la defensa en Uruguay.

Por otra parte, a través del Debate, se intentó llenar el vacío legal en materia de defensa en base a la generación de amplios consensos sociales, no sólo a través de las MTD sino que ello fue buscado también en el Parlamento y quedó demostrado por la votación unánime que recibió el proyecto de ley de Defensa en la votación general en ambas Cámaras.

Además de ello, el MDN adquirió, en la reforma del sector de la defensa, un rol proactivo y protagónico que no había tenido hasta el momento como Mando Superior de las Fuerzas Armadas y como encargado político-estratégico de la elaboración e implementación de las políticas de defensa.

Al mismo tiempo, podría evaluarse en el largo plazo cómo va a operar esta “intromisión” del MDN y de otras instituciones y organizaciones en los asuntos profesionales militares en el sentido de que la autonomía en el manejo de los asuntos militares era la concesión que hacía el poder político a cambio del manejo discrecional de los ascensos de las cúpulas militares. En este sentido, habrá que analizar posteriormente cómo va a ser la dinámica de relacionamiento entre militares y políticos y si éstos tendrán concesiones de nuevo tipo o irán hacia un manejo más profesional de los ascensos.

El mayor desafío para la gestión de las autoridades del gobierno que comienza el 1º de marzo de 2010 en el sector defensa será implementar las disposiciones de la Ley de Defensa y encarar la reforma de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, que no logró concretarse durante al gestión del gobierno del Presidente Tabaré Vázquez (2005-2010).

Bibliografía

Alonso, Rinaldo; Gonnet, Diego; Perdomo, Sandra; Rumeau Dominique (2006) “Sistematización Comparativa del Marco Jurídico de la Defensa en Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay” Inédito.

Gonnet Ibarra, Diego (2006) "Algunas claves para emprender la reestructura del Ministerio de Defensa Nacional – Uruguay," en González, Julián (comp.) Aportes para una Ley de Defensa, Debate Nacional sobre Defensa, MDN – PNUD – UdelaR, Montevideo (pp. 147 a 162).

González Guyer, Julián; Gonnet, Diego; Arbesún Rolando (2007) "Las misiones de paz en Uruguay: ¿Instrumento de política exterior?" En: Seminario: La inserción internacional de Uruguay. 1985 – 2007, 2007 Montevideo.

González Guyer, Julián (2008) Uruguay. "Relaciones FFAA y Sociedad. De anomalías democráticas con viejas raíces." En: Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds.) (Org.). La Administración de la Defensa en América Latina (II). Análisis Nacionales. Madrid, Inst. Univ. Gutiérrez Mellado.

_____ (2000) La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa. Toma de Decisión en un Tema Opaco. Un Avance en la Interpretación de las Relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Inédito.

López Chirico (1999) Chirico, Selva (1999) "Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas" Editorial Nuevo hacer, Buenos Aires.

Maronna, M. y Trochón, Y. (1988) "Militares y Política en los Años Veinte," Cuadernos del CLAEH 2ª Serie Año 13, Nº 4.

Real de Azúa, Carlos (1969) "Ejército y Política en Uruguay" Cuadernos de Marcha Nº 23.

Rumeau, Dominique (2008) Control Civil sobre el Micromanagement de la Defensa. Tesis de grado, Licenciatura en Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR .

Documentos

Debate Nacional sobre Defensa: Programa y Descripción General, Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

Memoria de la Primera Fase del Proceso de Debate Nacional sobre Defensa, Informe PNUD 2006.

Memoria de la Segunda Fase del Proceso de Debate Nacional sobre Defensa, Informe PNUD 2006.

Mensaje del Poder Ejecutivo 52/09 de septiembre 2009.

Mesas Temáticas de Debate: Definición, Características y Criterios de Funcionamiento, Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

Proyecto de Ley de Defensa Nacional, Poder Legislativo, septiembre 2009-12-17.

POLÍTICA DE DEFENSA Y LA GOBERNABILIDAD EN LA AMAZONIA BRASILEÑA

James Onnig*

Abstract

En el presente artículo se analiza la situación en materia de defensa de la Región del Amazonas, integrada, entre otros países, por Brasil. Se efectúa una reseña histórica de la misma, destacando que la propia historia muestra múltiples ejemplos de la presencia militar en la Región.

Asimismo, se realiza un análisis de las secuelas dejadas por la dictadura en la Región y como la misma tuvo sus efectos en la política de Defensa.

Introducción

La región del Amazonas cubre 8 países: Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam y Venezuela. Su relevancia puede medirse por su dimensión. En Brasil, Bolivia y Perú, ocupa casi la mitad de sus territorios, demostrando su importancia en la política interna y externa de estas naciones.

Curiosamente, cada país define las dimensiones de este gigantesco bioma de manera diferente. En Brasil, se estableció el concepto de la Amazonia Legal. En 1966 el gobierno militar de Brasil consideró que la frontera norte era muy vulnerable y que sería un posible escenario de guerra e invasiones. La ley 5173, del 27 de octubre de 1966 creó la SUDAM – Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonia que se encargaría de la planificación macroeconómica de la región. Desde entonces, el concepto de la Amazonia va más allá de esa parte del territorio dominado por los bosques e incluye algunas zonas de los alrededores, tanto en el este como el sur. Nueve estados tienen similares problemas sociales, políticos y económicos. Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins y parte de Maranhão corresponden alrededor del 61% de Brasil,

* Geógrafo. Profesor de Geopolítica del Instituto Albert Sabin (Ribeirao Preto) y del Instituto Clio (Brasilia, Río de Janeiro y San Pablo).

que alberga al 60% de la población nativa. Sus tamaños corresponden a 32 países de Europa sumados o siete veces más grande que Francia.

En general, hay una Amazonia brasileña anterior al gobierno militar, que comenzó con el golpe de 1964, y otra creada durante la dictadura y que está cambiando en nuestro tiempo.

Un Poco de la Zona Amazónica a Través del Tiempo

Desde el Tratado de Utrecht (1712) la región amazónica se ha presentado como un objeto de disputa entre españoles y portugueses. El viaje del explorador Pedro Teixeira, entre 1637 y 1639, para localizar y reconocer el Río Amazonas llegando a Quito, en Ecuador, se ha considerado una prueba de la propiedad por las dos coronas que, en el momento de la expedición, estaban fusionadas en la llamada Unión Ibérica, como se recuerda por los trabajos del historiador Jaime Cortesão.

Cartógrafos portugueses intentaron por todos los medios demostrar que había conexiones entre las cuencas del Amazonas, San Francisco y Paraná, que debía ser uno de los objetivos de establecer los límites a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII.

Este concepto se conoció como la "Isla Brasil". El territorio brasileño sería una isla en sentido metafórico, dado que al este está bañado por el Atlántico, y al occidente, supuestamente por grandes ríos y sus zonas de captación interconectados.

Esta dinámica de controversias y discusiones sobre las fronteras ha ido cambiando debido a transformaciones estructurales que ocurrían en la lógica capitalista de Europa y de los EE.UU. Con el proceso de industrialización y la búsqueda de nuevos productos, la Amazonia ganó un nuevo status.

El caucho, fabricado originalmente en Francia y que abastecía los mercados, no tenía un buen uso económico y técnico. Exploradores comenzaron a buscar un producto para sustituirlo. Se perseguía evolucionar desde la vulcanización, ya que una nueva materia prima era necesaria. El látex amazónico, una especie de savia extraída del árbol del caucho, típico en América del Sur ecuatorial, surgió como una alternativa abundante y barata. Las grandes plantaciones comenzaron a ser descubiertas cerca del río Purús en la Amazonia occidental de Brasil y luego en otros lugares, durante la segunda mitad del siglo XIX. Con la creciente demanda de este producto se intensificó el primer movimiento migratorio importante en Brasil. Miles de personas del nordeste de Brasil, una región repleta de problemas sociales hasta hoy, afectadas por la sequía masiva de ese período, se dirigieron a esa región a trabajar en esta nueva actividad. La división internacional del trabajo tuvo una fuerte influencia sobre la dinámica espacial de la Amazonia. Indígenas

sacrificados, prácticamente esclavizados, fueron severamente afectados en este proceso. La tensión se instaló en la región donde el “*seringueiro*” (los trabajadores que extraían el látex caucho), invitado por grandes comerciantes, excedieron los límites de Bolivia, generando un gran problema diplomático. Surgía en Brasil la figura del diplomático José Maria da Silva Paranhos Júnior, el Barón de Rio Branco, responsable de fijar muchas de las fronteras de Brasil.

Bolivia todavía convivía con el trauma de la pérdida de su salida al Pacífico. En ese episodio, trabajadores y empresas chilenas habían excedido en sus límites para explorar el salitre y otros recursos naturales importantes en las regiones pertenecientes a Bolivia y Perú. Las tasas impuestas por el gobierno boliviano molestaron a los grandes conglomerados que operaban en Chile. Estos hechos dieron lugar a la guerra del Pacífico que, entre 1879 y 1883, terminó de retirar una parte importante del territorio boliviano, la región de Antofagasta. Así, el auge del caucho en ese momento representaba un nuevo riesgo para la integridad territorial de Bolivia.

Después de muchos conflictos, los problemas políticos y la presión de los grupos financieros británicos y las fuerzas militares del Brasil, los bolivianos finalmente firmaron el Tratado de Petrópolis en 1903. Bolivia recibió una compensación financiera y entregó miles de kilómetros cuadrados a Brasil. Acre se convirtió en parte de la Amazonia brasileña. Este proceso fue típico para la configuración de las fronteras exteriores. Años más tarde, el caucho brasileño declinó con la competencia procedente de Asia y miles de campesinos quedaron prácticamente aislados en el bosque. Las comunidades y las tribus indígenas pasaron a vivir en un contacto más frecuentemente marcado por el abandono y las penurias, patrimonio común de la exploración. Juntos, los descendientes de los nordestinos y los indios brasileños formaron lo que llamamos hoy en Brasil la gente de la selva o los pueblos de la floresta.

El Intento de Inserción de la Amazonia Brasileña en la Lógica Capitalista

Tomando nota de la importancia de este vasto territorio, el gobierno brasileño comenzó a dirigir una parte de su atención a la instalación de un sistema técnico que pudiera asegurarle la posesión de estas tierras. Para eliminar cualquier riesgo de invasión se eligió una estrategia marcada por la apertura de caminos y carreteras, y la creación de un sistema de intercomunicación. Esta tarea fue encomendada al ejército brasileño. Se describe la imagen de Mariano Cândido Rondón, oficial de alto rango de ascendencia indígena, que encabezó la instalación de líneas telegráficas entre el Estado gigante de Mato Grosso y las regiones ocupadas de Bra-

sil, como Río de Janeiro y San Pablo, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Con el establecimiento de una conexión, a partir de una red de lugares densamente poblados y regiones que aún se encontraban en “estado natural,” se inició el proceso de expansión de las actividades económicas a las afueras de la selva amazónica. No debemos olvidar que existían sospechas entre los brasileños y argentinos. Quedaba un asunto territorial sin resolver en la región de Las Palmas/Misiones, que puso en oposición al Barón de Rio Branco y al patrón de la diplomacia argentina, Estanislao Zeballos. La orientación de la ocupación del oeste brasileño buscaba asegurar la posesión de estas tierras e, indirectamente, posibilitó la entrada en la Amazonia, lo cual fue decisivo para que el Presidente Grover Cleveland de los EE.UU arbitrara a favor de Brasil en esta disputa.

La figura de Mariano Cándido Rondón, fue tan importante que el territorio de Guaporé fue bautizado con el nombre de Rondonia. Sus actividades también advirtieron acerca de los derechos de los indígenas, pero ello no se ha seguido en los gobiernos del siglo XX, ampliando el genocidio de las poblaciones ancestrales en el Norte de Brasil.

Este era el modelo de construcción de la región amazónica antes de los grandes cambios a partir de la Segunda Guerra Mundial. Un ejemplo de este proceso son los Acuerdos de Washington en 1942. A fin de mantener su influencia en el Cono Sur, los americanos han ofrecido asistencia financiera para proyectos específicos. Los estrategias militares de los EE.UU apostaban a que la guerra duraría más tiempo y los recursos naturales serían necesarios para alimentar su industria bélica. Además de los dólares de los EE.UU para la construcción de la Compañía Siderúrgica Nacional, CSN, este país alentó la búsqueda de caucho brasileño que estaba en plena decadencia. Para ello, el gobierno brasileño creó el SEMT – Servicios especiales de movilización de los trabajadores a la Amazonia.

El Área del Amazonas y el Desarrollismo

Simultáneamente con esta nueva ola de la Amazonia brasileña toda la zona geográfica fue afectada por un cambio de modelo económico que se produjo en Brasil en torno a la década de 1930. El país dejó de ser exportador exclusivamente agrícola para adquirir gradualmente un carácter urbano-industrial. Esta transición fue apoyada por una ideología estatista-desarrollista, donde el aparato del Estado acabó con intervenciones fuertes en todos los sectores de la vida económica.

En el caso del desarrollo en la Amazonia, la acción del Estado estuvo claramente marcada por la ordenación del territorio y la sociedad. Fue un intento de ampliar lo que ya había ocurrido en otras regiones de Brasil. Así que la marcha hacia el oeste, establecida por el presidente Getúlio Vargas en la década de 1940

con la creación de la Fundación Brasil Central, simbolizada por la expedición de Roncador Xingú, donde se incluían los pioneros Villas-Boas, poco a poco podría incorporar esta enorme región y abrir las puertas para la llegada de una infraestructura mínima a esos lugares. Cabe señalar que este aparato del norte de Brasil comienza con el centro-oeste del borde de la selva amazónica. Ante esta perspectiva, el gobierno militar en 1964 comenzó la “operación Amazonia.” La apertura de caminos y carreteras fue acompañada por la concesión de incentivos fiscales y créditos a conglomerados privados para comenzar la exploración de enormes porciones de la Amazonia brasileña. Muchas ciudades y los asentamientos que han surgido en esta región son el resultado de los proyectos de colonización privada que aspiraban insertar a pequeños agricultores de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul en la producción de alimentos en el extremo sur del bosque, acompañado por la expansión de ganado en todo el estado de Mato Grosso. Estos factores abrieron la puerta para el Programa Nacional de Integración de los gobiernos militares.

Todas estas acciones del Estado permitieron el avance de la frontera agrícola y comenzaron a poner en peligro el patrimonio ambiental de Brasil. El estado se convirtió en un punto de avance de las grandes haciendas. El geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, un estudioso de la Amazonia, nos recuerda que la hacienda Suiá Missú llegó a tener 560.000 hectáreas y recibió más de 30 millones de dólares para poner en práctica proyectos agrícolas y de ganadería, de resultados dudosos. Es importante señalar que el progreso hacia el Amazonas fue directamente proporcional a la inserción de Brasil en la economía mundial. La búsqueda de nuevos espacios y los recursos fueron la clave para comprender la penetración del capitalismo monopolista en esas selvas. Esto es muy claro con la firma del Tratado de Cooperación Amazónica en 1978. Diplomáticamente, el tratado propuso armonizar las acciones de los países signatarios respecto del desarrollo de la región que buscaba elevar el nivel de vida de los habitantes de la selva a través de la incorporación de estos territorios a sus economías. Debido a las preocupaciones ambientales, en los párrafos del Tratado se recordaba el uso de los recursos regionales. No olvidemos que en este período muchos de los países involucrados vivieron dictaduras militares. El discurso común fue el de la “seguridad nacional,” pero la práctica se manifestó a favor de las empresas transnacionales. El peso de Brasil fue el más sentido en este acuerdo.

La Militarización de la Amazonia

La historia está repleta de ejemplos de la presencia militar en la Amazonia. Desde el establecimiento de la Fortificación Presepio en 1616 que condujo a la ciudad de

Belén, hasta hoy, numerosas inserciones pueden ser citadas. Los estrategas brasileños sostienen que la única potencia militar capaz de una incursión militar y una guerra prolongada en la Amazonia son los EE.UU.

Sin embargo, en los últimos años toda esta expansión en el norte de Brasil ha creado un sentimiento de desconfianza de sus vecinos, ya que los cambios en el área geográfica indirectamente acaban de llegar al territorio de otros países. Hablan del expansionismo “brasileño.” Internamente en Brasil creció el impacto de los estudios del General Meira Mattos, especialmente el libro *Teoría Geopolítica y Fronteras* de 1990, que pone de relieve que las tensiones posibles del actual discurso ambientalista y ecológico puede generar ambiciones en Europa y América del Norte sobre el Amazonas brasileño. Como el autor dice: la política brasileña de la frontera debe ser “vigilante, reflexiva y constructiva.”¹

Para los estrategas de Brasil había necesidad de una acción más enérgica. Esta percepción se debió, por un lado, a la codicia externa, y por el otro, a la inmovilidad de los socios en el Tratado de Cooperación Amazónica. Esta apreciación provocó un nuevo tiempo para la región.

En 1985, a pesar del proceso brasileño de democratización, la evidencia era clara acerca de que el monopolio de la información y la gestión todavía era de la ingeniería militar. Así, se dice a menudo que la sociedad civil amazónica, previamente suprimida por las dictaduras militares y esclavizada por la ideología de la seguridad nacional, comienza a ser vista y entendida por el resto de Brasil. Los pequeños agricultores fueron transformados en mano de obra barata, los inmigrantes convertidos a la esclavitud y las cepas humanas permanecieron desconocidas. Incluso la gente del bosque percibió la posibilidad de expresión y de conciencia de su importancia a escala mundial.

Es fundamental entender que en los últimos 25 años la región amazónica se encuentra en medio del enfrentamiento entre el pensamiento militar y la estrategia de negocios y el reconocimiento de la lucha y los derechos de los pueblos de los bosques.

El Proyecto “Calha Norte”

Un ejemplo muy importante de estos conflictos, a menudo con velo, es el proyecto “Calha Norte.” Fue concebido como una intervención del Gobierno desde 1985 para fortalecer la presencia en la frontera norte. Ésta era una zona prácticamente inexplorada por los representantes del Estado, sean civiles o militares. Son más

¹ *Geopolítica e teoria de fronteiras: Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990. Página 193.

de 6,500 km de fronteras terrestres. Se previó la instalación de unidades militares que podrían controlar un largo tramo de frontera.

Este proyecto comenzó a recibir más atención debido a los hechos que se desarrollaron fuera de la Amazonia brasileña. El conflicto en Colombia despertó en el gobierno de Brasil una mayor preocupación y el interés en los acontecimientos que ocurrieron cerca de la frontera. Los argumentos de la defensa militar de la Amazonia ganaron un nuevo espacio con el deterioro de la situación en el país vecino. En la década de 1990 ya estaban en curso los preparativos para el lanzamiento del Plan Colombia. Fue un intento de los EE.UU de desarrollar un ejercicio de cooperación militar regional con el argumento de la droga, cuando era evidente su preocupación por la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).

Esta presión de los EE.UU se hizo evidente durante la Cuarta Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas celebrada en Manaus en 2000. El documento final, advirtió la existencia de diferencias entre las realidades sub-regionales en el continente y que debían ser tenidas en cuenta en la construcción de un sistema de defensa equilibrado. Esta posición se aclaró cuando en la reunión se recomendó la publicación de white-papers (documentos oficiales) para reforzar la confianza mutua, sin perder la independencia en la formulación de la defensa de las naciones.

Sin embargo, los EE.UU continuaron prestando ayuda militar y financiera a Colombia para acabar con el tráfico de drogas.

Es importante señalar que cualquier proyectote la represión puede reducir significativamente la producción de drogas en Colombia, pero si la demanda continúa en el mercado de los EE.UU es seguro que serán contestadas por otras regiones. De hecho, la droga es indirectamente responsable de la militarización de la Amazonia. Consideramos que esta es una prueba de que la preocupación de los EE.UU se circunscribe a la eliminación de los movimientos insurgentes de Colombia y evitar un brote de la izquierda que podría ser una alternativa de poder.

Colombia es un jugador (player) importante en el juego del Amazonas. Su posición geográfica es peculiar, ya que tiene salidas tanto hacia el Atlántico como hacia el Pacífico. La atención internacional a la Amazonia puede generar un significado geopolítico para la posición geográfica de Colombia.

El proyecto "Calha Norte," fue dirigido específicamente para brindar inmediatez a estas supuestas amenazas: la migración de las FARC hacia el territorio brasileño, la creación de laboratorios para el refinamiento de coca en la selva brasileña. Incidentes reportados específicamente en la ciudad fronteriza de Sao Gabriel da Cachoeira, en el estado de Amazonas en 1985, cuando la guerrilla colom-

biana buscó abastecimiento en las tierras brasileñas, no pueden ser utilizados como justificación para la militarización. La Amazonia es mucho más que eso.

El Calha Norte de hoy tiene muchos aspectos y no es exclusivamente militar, aunque alrededor del 60% de los recursos son asignados a proyectos militares. La difusión del proyecto a través de los estados de Amapá, Amazonas, Pará y Roraima, fue necesaria ya que estaban muy aislados del resto de Brasil, a causa de dificultades de infraestructura, para llegar a la región por la presencia de los ríos Amazonas, Solimoes y Negro. Los partidarios del proyecto creen que la presencia de unidades militares minimiza la situación de la falta de asistencia. Los objetivos básicos de la presencia brasileña en aumento y expansión de la infraestructura para la integración regional en la frontera norte se reunieron ciertamente, pero cuentan con una ayuda excepcional, por su sentido geográfico, para todo el norte de Brasil en los últimos años. Era de esperar que con la presencia de las fuerzas armadas, otras agencias gubernamentales se instalaran en la región. Esto podría incluir a los habitantes en la vida institucional de Brasil, pero los órganos ministeriales y federales aún tienen una pequeña presencia en la frontera. Podemos percibir que en los últimos años el proyecto ha cambiado. Los estados de Acre y Rondonia, también comenzaron a recibir más presencia militar. Los críticos temen que las nuevas medidas en la región puedan poner aún más en peligro la vida de los pueblos indígenas. A pesar de la existencia de legislación para proteger a los indios, se puede predecir la necesidad de modificar las leyes que regulan el uso de la tierra a la participación estatal para la instalación de las fortificaciones militares. Es en este cambio, que los indígenas y sus tierras están en riesgo una vez que un mapeo de la región fronteriza del norte indica la existencia de yacimientos de minerales muy ricos. Permitir que los militares amplíen sus áreas de competencia, manifiestan los críticos, es repetir una fórmula ya conocida en el norte de Brasil: el aparato de estado funciona como un trampolín para que el capital privado penetre en la selva.

EI SIPAM/SIVAM

Esta nueva realidad en la Amazonia ya no estaba oculta por la distancia o por la protección militar. Todo eso dio lugar a una serie de acciones rápidas e integradas. La política brasileña de defensa identificó esas "nuevas amenazas." Aunque son consideradas de baja intensidad por una parte de la inteligencia brasileña, el tráfico de drogas y de armas de la guerrilla, necesitaba ciertamente de una orden de vigilancia a escala transnacional. Recordemos que estamos hablando de un área enorme y de muy baja densidad poblacional. Esta condición se asocia con la ausencia de los agentes del Estado, generando una facilitación de las actividades

de grupos criminales. Esto se puede comprobar con las investigaciones por las autoridades brasileñas que han identificado los vínculos entre las principales actividades criminales en el Brasil y otros países amazónicos. Rutas de tráfico de armas y drogas fueron identificadas y todo apuntaba hacia la frontera norte como una de las más vulnerables. Según la UNDOC, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Colombia, Perú y Bolivia producen casi toda la droga que abastece a Europa y a los EE.UU. Sólo una operación multilateral en el territorio del Amazonas puede luchar contra esta actividad ilegal. Así que las fuerzas aéreas de la región han llevado a cabo maniobras conjuntas conocidas como COLBRA (Colombia-Brasil), VENBRA (Venezuela-Brasil) y PERBRA (Perú-Brasil).

Durante los 90, la frontera norte fue aún más importante. Asesores estratégicos del gobierno de Brasil señalaron la necesidad de un sistema que no sólo supervisara la frontera norte de Brasil, sino que también proporcionara datos para los acontecimientos que se produjeran en esta región. La semilla fue sembrada para la creación de SIVAM – Sistema de Vigilancia de la Amazonia. A través de este sistema sería posible la articulación de las distintas áreas de gobierno, sobre todo los sectores responsables de medio ambiente, seguridad, salud e infraestructura, entre otros.

El sistema consta de numerosas piezas de equipo (computadoras, radares, satélites). Se creó para apoyar la preparación de mapas, gráficos e imágenes. A través de teledetección se podría permitir el intercambio de información meteorológica y ambiental en tiempo real. Para operar el sistema, la Amazonia ha sido dividida en tres partes: las regionales de vigilancia de Manaus, Belém y Porto Velho, todas subordinadas al Centro Integrado de Coordinación en Brasilia. Las controversias se establecieron en este período cuando el Ejecutivo decidió invitar a los grupos extranjeros a participar en la selección para crear el SIVAM. Parte de la comunidad científica brasileña y otras entidades vinculadas a la información estratégica, advirtieron que esta opción amenazaba a la seguridad del país. Su argumento era que el volumen de datos era muy importante para ser compartido con los científicos de otros países, y grupos económicos podían manipular los datos. Las acusaciones de espionaje y de favorecer a un grupo de América del Norte generaron una gran desconfianza en la sociedad brasileña. Esta delicada situación se trató sólo con la creación del Sistema SIPAM (Protección del Amazonas) en 2002. Toda la información que se manejaba y que tuviera vinculación con las fuerzas armadas durante el SIVAM, estaban sujetas a un mayor control civil, directamente vinculadas a la oficina de la Presidencia de la República, esto es el SIPAM. Operando inicialmente con 25 radares, cientos de antenas, sensores y aviones de imágenes de teledetección, el sistema se vio en los últimos años como una herramienta importante para vigilar el medio ambiente, para proteger a los in-

dios y para proveer datos para la seguridad de la Amazonia Legal. Los organismos gubernamentales generadores de información sobre la situación de las diferentes regiones se han centralizado en Brasilia. Universidades, ONG y centros que quieran ser socios en el sistema deben proporcionar y generar información para el gigante de base de datos.

Para simbolizar esta etapa de inserción en la vida de la Amazonia brasileña y su importancia estratégica, la investigadora Bertha Beker dijo en un artículo reciente: “la Amazonia no es sólo un problema regional, sino una cuestión nacional. Su inmenso patrimonio natural poco conocido y mal utilizado es un desafío a la ciencia nacional y mundial, el foco de los conflictos por la propiedad que afectan a la cara interna de la soberanía de la nación es instrumento de presión externa.”²

Ciertamente, estos sistemas de información representan avances en el conocimiento de esta riqueza increíble, pero todavía es poco cuando nos fijamos en el tamaño de los problemas del Amazonas. La preocupación actual por la región es en gran medida el resultado de la utilización de la información que sólo puede ser manejada en parte al fortalecimiento de los SIPAM – Sistema de protección de la Amazonia.

La Ley de la Masacre

Este proceso de modernización y creación de redes de información en la Amazonia permite una subdivisión del espacio aéreo. Se ha demostrado que las principales rutas de la droga pasan por el territorio nacional por vía aérea, especialmente en las pequeñas aeronaves de Colombia, Bolivia y Perú. Por falta de leyes reglamentarias que permitan una acción más enérgica de las fuerzas armadas brasileñas, los vuelos a la región eran favorables a los delincuentes que no temían la acción de la fuerza aérea brasileña. Para cambiar esta situación, las autoridades, basadas en el principio de legítima defensa, crearon la “Ley del tiro de Destrucción,” conocida como la “Ley de Masacre” (abate en Portugués) para fortalecer la supervisión del espacio aéreo brasileño y evitar los vuelos sospechosos de haber participado en el tráfico de drogas. Tomó muchos años de estudios jurídicos a fin de establecer procedimientos de seguridad y formas de integrar la acción de Brasil con los países vecinos. Estos estudios concluyeron que los sospechosos son aquellos aviones que entran en el Brasil, sin un plan de vuelo aprobado, provenientes de regiones conocidas, sospechosos de transportan droga; o aquellos aviones que no cumplen con los requisitos de información sobre el tráfico de con-

² Becker, Bertha K. “Ciência, tecnologia e inovação para conhecimento e uso do patrimônio natural da Amazônia.” *Parcerias Estratégicas*, n. 20, 583-612. Junio 2005.

trol aéreo necesarios para su identificación, o no cumplen con la determinación de las autoridades.

La situación era tensa, ya que los estudios indicaron la existencia de más de 300 incursiones aéreas de aviones pequeños mensuales sólo en las fronteras Brasil-Bolivia y Brasil-Paraguay. Incluso la diplomacia brasileña ha estado involucrada en este asunto. El ex ministro de Defensa, José Viegas, se reunió con el ex secretario de Estado Donald Rumsfeld para abordar esta delicada cuestión en 2003.

Viegas, en ese momento, dijo que Brasil estaba negociando un acuerdo internacional con los vecinos, debido a la preparación de un relanzamiento de la interdicción aérea de drogas, patrocinado por los Estados Unidos. Debemos recordar que este programa había sido suspendido después de la caída de un pequeño avión en el Perú en abril de 2001, que mató a misioneros estadounidenses. Este tema fue tan importante que fue tratado por la Conferencia de Jefes de la Fuerzas Aéreas americanas que se reúne regularmente.

Regulada el 16 de julio de 2004, esta ley ha generado muchas reacciones de la comunidad legal de Brasil. Importantes expertos manifiestan que el permiso para derribar aviones es igual que la aplicación de la pena de muerte a los pasajeros. Hasta ahora se informó de un solo caso. El 3 de julio de 2009, cerca de la ciudad de Porto Velho, en Rondonia, un pequeño avión se veía venir desde Bolivia. La Fuerza Aérea Brasileña envió aviones de combate con la orden de aterrizar en el aeropuerto más cercano. Como no hubo respuesta, los pilotos brasileños dispararon sus armas, como una señal de advertencia. El piloto boliviano aterrizó el avión en un camino de tierra cercano y huyó. El avión tenía unos 180 kg de pulpa para la producción de cocaína.

La Violencia en la Tierra de la Amazonia

Los estudios indican que, en toda la región del Amazonas, muy pocos propietarios habían regularizado sus tierras en las décadas de 1950 y 1960. Por supuesto, este bajo nivel socioeconómico permitió una ocupación de un entorno más equilibrado, manteniendo los ríos y los bosques preservados. La gente de los bosques, los pueblos indígenas y descendientes de migrantes del nordeste del país, no tenían problemas legales con la tierra y practicaban la extracción, sin ninguna connotación o preocupación sobre la propiedad legal. Sin embargo, la situación jurídica cambió dramáticamente cuando los gobiernos militares desarrollistas comenzaron a atraer a los inversores y grupos económicos a la región con incentivos fiscales importantes. Muchos de estos proyectos no han salido del papel, pero sirvieron para generar una expectativa de oportunidades que sólo duplicaron la población de la Amazonia en menos de 10 años. A mediados de 1960 eran 2.5 millones

de habitantes y al final de esa década ya eran 5 millones de brasileños en la región. Este movimiento de los capitalistas especulativos y la llegada de nuevos inmigrantes empezaron a modificar las características de las tierras públicas en la Amazonia. El gobierno cambió muchas leyes para permitir la venta de grandes áreas.

Hubo también un gran cambio en el entorno social de la Amazonia. La evidencia de propiedad de la tierra comenzó a fraguarse y la demarcación de la tierra era mucho mayor que las superficies efectivamente adquiridas. Estas prácticas de superposición de tierras públicas, incluyen las zonas indígenas y las porciones del territorio sujetas a la protección del medio ambiente en las zonas ocupadas ilegalmente por el capital privado. Incluso, el proyecto de colonización y reforma agraria auspiciado por la dictadura, tratando de crear asentamientos agrícolas en las orillas de los caminos que estaban abiertos, fueron manipulados. Los habitantes tradicionales empezaron a ser expulsados y los casos de muerte por asesinato motivados por conflictos de tierra crecieron fuertemente. Esta situación de violencia generalizada ha alcanzado un nivel insostenible. Cada vez es más difícil establecer la diferencia entre tierras públicas y privadas en la Amazonia.

El número de empresas ilegales fue increíble. Los madereros ilegales que explotaron los recursos de plantas y que devastaron la zona vendían las tierras ilegales a los agricultores. Éstos expulsaron violentamente a las familias de los agricultores que habitaron estas zonas por generaciones. Los gobiernos militares y los gobiernos estatales de ese período pueden ser considerados criminales, ya que legitimaron estas atrocidades, a través de leyes que regularon las tierras ilegales. Esta situación de exclusión y de injusticia llevó a la necesidad de la organización de pequeños campesinos y colonos. Es interesante observar que, ni siquiera el fin de la dictadura militar y la democratización, han permitido a las fuerzas populares tener derecho a una revisión de esta situación. Hemos llegado a una Amazonia marcada por las acciones de las milicias privadas, los criminales que esclavizan a los trabajadores y la falta total de respeto de los derechos fundamentales de miles de brasileños.

Conclusión: ¿Cómo Pensar Acerca de la Gobernabilidad en la Amazonia Brasileña?

Vivimos en un espacio geográfico dinámico y en constante modificación de las técnicas, la ciencia y la información. Pero con todas las comodidades modernas, la Amazonia, de alguna manera, continúa recibiendo el tratamiento de una región que debe ser conquistada, ocupada como una frontera salvaje. Esta situación es miliar a la experimentada por otros países, como la confiscación de la Patagonia

de Argentina, y los EE.UU en la marcha hacia el oeste, ambos marcados por la sangre de los pueblos indígenas que han perdido su conexión con la tierra más de un siglo atrás.

En el entorno geopolítico actual, el gobierno brasileño tiende a ser un instrumento para tratar las prioridades, entre la preservación del medio ambiente y el modelo de desarrollo. Toda esta tecnología debe ser empleada para la transformación de los bosques, que tendrán un mayor valor vivo, que muertos, quemados y destruidos. Sólo este proceso sería suficiente para generar un flujo de inclusión económica y social respetable.

Esta situación no es exclusiva de un solo país. Debido a que es un extenso bioma, deben ser superadas acciones aisladas. Podemos imaginar un futuro diferente. Mencionamos en este aspecto a los países amazónicos, que decidieron crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, en agosto de 2002. Muchos llaman a esta fase “conciencia pan – amazónica,” pero todavía hay muchos problemas por superar.

Uno de esos problemas es la última encarnación de la Amazonia como fuente de energía limpia, de acuerdo a los defensores de la construcción de plantas hidroeléctricas en Brasil. Nos encontramos en un momento en el que las grandes empresas pueden definir los recursos que deben preservarse, sin darse cuenta de que esta situación también es temporal y puede dar lugar a otros daños.

Por otro lado, aparecen claras declaraciones de cambio en el modelo de gobernabilidad. Con la aprobación del Decreto Federal 6321, de 21 de diciembre de 2007, la Amazonia brasileña ha entrado en una nueva fase. Bajo esta ley se han creado instrumentos que permiten la identificación de las prioridades locales, para intensificar la prevención y el control de la deforestación, la integración del medio ambiente y ordenamiento territorial, nuevas normas para el crédito rural, el embargo económico para aquellos que utilicen productos oriundos de la degradación. Esto puede explicar que sólo la participación y la inclusión de la sociedad de la Amazonia pueden determinar un futuro justo para la región.

Bibliografía

Ariovaldo Umbelino de Oliveira. *Amazonia – Monopolio, expropriação e conflitos*. Campinas: Papyrus Editora, 1987.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira. *Integrar para não entregar: Políticas públicas e Amazonia*. Campinas: Papyrus Editora, 1988.

Bertha Becker (ed.). *Amazonia: Geopolítica na virada do III milenio*. Garamond, 2003.

Bertha Becker and Claudio Stenner. *Um futuro para Amazonia*. Oficina de Textos, 2008.

Carlos Meira Mattos. *Uma geopolítica pan-amazonica*. Jose Olympio, 1980.