Las Fuerzas Armadas y la Democracia

Contralmirante (r)
Raúl Parra Maza

PRESENTACIÓN

El presente artículo está basado en el informe escrito del Sr. Charlie Rose, miembro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, que se publicó en la revista "NATO Review" No. 5, octubre 1994, bajo el título "Control Democrático de las Fuerzas Armadas" (Una función Parlamentaria en la Asociación para la Paz) y que se formulara con ocación de la Asamblea del Atlántico Norte de agosto 1994 y el Curso de Verano para Parlamentarios y Personal de Defensa y Seguridad de los Países de Europa Central y Oriental, a la que concurrió presidiendo la delegación del Congreso de los Estados Unidos.

I. PRIMACÍA DE LA POLÍTICA

En las Naciones Unidas (ONU) ha corrido una iniciativa llamada "Asociación para la Paz", a través de un documento que se estructuró con los siguientes objetivos:

-La transparencia de los planes de defensa nacional y de los procesos presupuestarios inherentes.

-El control Democrático Durarero de las FFAA.

Una contribución consecuente de esta iniciativa fue la organización de cursos de verano, de 10 días de duración, sobre el tema "La Defensa de las Sociedades Democráticas" con los auspicios de la Asamblea del Atlántico Norte y el Centro Europeo George C. Marshall para estudios de Seguridad, dentro del programa de cooperación con los parlamentos de los países de Europa Central y Oriental.

El objetivo principal de estos cursos es el compartir información, conocimientos y experiencias sobre la organización, administración y esencia de la defensa que alienten la participación e influencia de los parlamentarios en la formulación y ejecución de la política de defensa nacional.

Es así que en esto cursos evolucionan los conceptos sobre la función que los parlamentarios pueden y deben ejercer en la ejecución de la defensa nacional, particularmente en asegurar el control democrático de las fuerzas armadas, a partir de la subordinación a la autoridad política elegida democráticamente, en el entendimiento de que todas las decisiones pertenecientes a la defensa de un país deben tomarlas los que han sido elegidos para hacerse cargo de los asuntos del país, pues no concuerdan las opiniones sobre cómo ello debe lograrse, qué estructura y procedimientos son necesarios y que función deben desempeñar los parlamentos.

Sobre estos esquemas conceptuales, en la mayoría de los países occidentales -según el informe del Sr. Charlie Rose- existe firmemente arraigado un proceso de control democrático de las fuerzas armadas, tanto, que su importancia se pasa por alto o se da todo por sentado, y ello porque las fuerzas armadas bajo ciertas circunstancias, son un elemento amenazador en cualquier sociedad. Asimismo, expresa que, en la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, las circunstancias específicas que prevalecen, como consecuencia de su pasado comunista, explican por qué este problema ha tomado relevancia particular y por qué figura tan prominentemente en la "Asociación para la Paz".

En los análisis que se hace en el informe se expresa que las fuerzas armadas, para poder cumplir sus misiones y funciones, asumen una posición especial y distintiva en nuestras sociedades, íntimamente relacionada con la condición de portadores de armas y poseedores de armamentos. Por ello, los militares son un grupo organizado y disciplinado, estrechamente unido por tradiciones, costumbres, hábitos de trabajo, etc., pero sobre todo, por la necesidad de trabajar unidos y depender unos de otros en momentos de crisis y conflictos -una dependencia que puede traducirse en la diferencia entre la vida y la muerte-, tanto, que crea lealtades y vínculos profundos y que requiere de la cohesión y coherencia que otras pocas profesiones poseen. Todo esto hace diferente a la profesión militar y, en algún sentido, también la hacen disntinta al resto de la sociedad.

El enfoque o estilo aplicado en el análisis puede reforzar esta diferencia y considerar que, en teoría, existe una división clara entre las responsabilidades de la política y las de las instituciones castrenses; sin embargo, en la práctica esta distinción se hace borrosa e, inevitablemente, am-

bos mundos se invaden mutuamente, generándose áreas grises de responsabilidad que pueden ser fuentes de tensión, particularmente en tiempos de crisis y conflictos, que es cuando pueden divergir los objetivos militares de los políticos.

También se reconoce que, en el ambiente de perpetua evolución que impera en la actualidad, la distinción entre las funciones de los dos mundos (político-militar) puede hacerse menos notable, pues las misiones de mantener la paz requieren que los militares protagonicen un papel político y la tendencia a educar más a los militares estimula una mayor toma de conciencia política.

Del análisis del informe también se puede extraer que son muchas las circunstancias en las que las características particulares de los sistemas militares pueden hacer tomar un cariz diferente, en condiciones de inestabilidad interna, de disensiones nacionales o civiles, casos en que los militares pueden ser un elemento relativamente estable y una fuente de orden, circuntancias en que la lealtad de las fuerzas armadas es un elemento crítico. La presunción básica es que ellas son leales al gobierno elegido democráticamente que ocupa el poder; sin embargo, los acuerdos constitucionales, a veces, permiten un peligroso grado de ambigüedad, permitiendo la posibilidad de que los militares se consideren a sí mismos como representantes de una autoridad superior -la Nación o la Constitución- y no de la autoridad política elegida por un plazo de tiempo, y que se vean tentados a imponer su propia interpretación de los intereses nacionales. Estas ideas son las que, a lo largo del tiempo, han impulsado a muchos líderes militares a expresarse como lo han hecho, dentro de la sociedad democrática.

Todo esto, asimismo, de alguna manera explica la definición de la democracia como el sistema de gobierno menos imperfecto, que brinda la mayor suma de felicidad, de seguridad y de estabilidad política. Entonces, la importancia del control democrático estriba, ahora, en asegurar que las fuerzas armadas y sus requerimientos ocupen un lugar apropiado en las prioridades generales, que no absorban una parte desproporcionada de los recursos ni ejerzan influencia indebida sobre la formulación de la política.

Una de las conclusiones del informe menciona que, a diferencia de las democracias occidentales, los países de Europa Central y Oriental afrontan una situación distinta, pues el legado de las relaciones civiles-militares durante el período comunista ha impedido el desarrollo de las estructuras, procedimientos y, sobre todo, de las actitudes necesarias para un control democrático eficaz de todos los aspectos de las fuerzas armadas.

Esto se desprende del análisis que expresa que durante el período del régimen comunista hubo control político de los militares, pero éste se

asumió en una forma particular, pues la función dominante del Partido Comunista y su identificación con las fuerzas armadas sustraían el contenido democrático del control. Más aún, los militares disfrutaban de un monopolio del poder y de la información sobre la política de defensa; un monopolio que tendía a suprimir el debate público. Ello ha significado una ausencia del ambiente de seguridad que hay presente en los países occidentales, una ausencia de civiles experimentados para trabajar con los militares y unos militares poco habituados y poco sensibles a la idea del control civil.

Otra conclusión del informe indica que el objetivo, ahora, debe ser: asegurar que los militares se integren firmemente al tejido social, como parte y no aparte de la sociedad en general; que sirvan a la nación y no asuman posiciones de dominancia y que, por medio de los mecanismos apropiados constitucionales, las fuerzas armadas puedan ser desplegadas y su fuerza utilizada bajo la autoridad expresa y directa de los líderes elegidos democráticamente.

No hay modelo para orientar el logro de estos objetivos. Las formas en las que se asegura el control político varían grandamente dependiendo de la historia, la cultura y los acuerdos constitucionales del país en cuestión.

En otra parte del informe, la expresión "control político" se interpreta como el control por los funcionarios civiles en nombre de la rama ejecutiva del gobierno. Sin embargo, para ser verdaderamente democrático, el control político debe incluir la intervención significativa del parlamento.

II. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Sobre este aspecto, el informe aclara que, en términos generales, las funciones parlamentarias pueden dividirse en cuatro categorías: rendición de cuentas, inlfuencia, transparencia y vínculo con la sociedad.

Los análisis que sustentan estas apreciaciones se refieren a la política de defensa que establece que los parlamentos pueden pedir rendición de cuentas a sus gobiernos, porque son aquéllos los encargados de la fiscalización sobre los desembolsos necesarios para la defensa. El presupuesto de defensa representa la culminación de los requerimientos de las instituciones de defensa y, a la vez, representa la aportación requerida de los contribuyentes.

También, algunos parlamentos influyen directamente en el proceso de la toma de decisiones de la defensa, y en la elaboración del presupuesto, por medio de la labor de las comisiones y de las audiencias. Ellos

desarrollan el proceso en lugar de meramente aprobar el producto final. Sin embargo, aun en el caso del parlamento que no desempeña una función directa en la toma de decisiones, éste puede de todas maneras ejercer una influencia indirecta por medio de sus informes. La formulación de los planes de defensa es, después de todo, un proceso y hay muchas maneras en las que las ideas parlamentarias pueden infiltrarse e influir el pensamiento del ejecutivo.

La función parlamentaria de crear una mayor transparencia es por medio de sus debates, audiencias e informes, con los que los legisladores pueden hacer que la defensa sea más transparente y crear más conciencia pública.

Sobre las relaciones civil-militares, los parlamentarios tienen vínculos especiales con las fuerzas armadas, mayormente cuando se trata de un país con servicio militar obligatorio, y a menudo trabajan activamente para asegurar el bienestar de las fuerzas armadas. Hay, asimismo, conexiones obvias, tales como las presencia de los electores en bases e instalaciones militares, o en las industrias de defensa.

La afirmación concluyente es que, en la mayoría de los países, los militares tienen el apoyo popular, pero ese apoyo no siempre llega hasta la disposición de contribuir con los recursos necesarios para el mantenimiento de las fuerzas armadas.

Los desembolsos para la defensa se han reducido de manera generalizada; no obstante, el nuevo ambiente imperante, que presenta evolucionados conjuntos de riesgos, amenaza con ser tan exigente, en términos de competencia, con el viejo orden. Sobre este asunto, se pone el ejemplo del aumento de la demanda de personal competente en las misiones de mantenimiento de la paz y humanitarias de las Naciones Unidas. Estas nuevas misiones sugieren otra tarea parlamentaria, la de escuchar y convencer a la opinión pública para el apoyo de estos nuevos requerimientos, con el riesgo acompañante de pérdidas de vidas en estos cometidos.

La conclusión sobre esto es que la función parlamentaria, en el campo de la defensa y en el grado de influencia que ejerce, varía grandemente de país en país, pues cada parlamento debe desarrollar su propio enfoque conforme a sus propias circunstancias. Las experiencias y métodos pueden ser útilmente comparados; sin embargo, debido a que con frecuencia son especificas para cada país, no pueden ser fácilmente transferidos.

Entonces, la eficacia parlamentaria depende de que sus miembros estén bien informados y de que tengan los conocimientos necesarios; porque la defensa es diferente de cualquier otra forma de gobierno, de manera que se hace problemática la adquisición de la competencia requerida. La defensa se presta tanto al secreto como a la exclusividad.

La divulgación de la información inherente, a menudo, está sujeta a restricciones por motivos de seguridad nacional, donde la confidencialidad obrará, para dirigir el flujo de información esencial, hacia sólo unas cuantas personas competentes. Pero hay un obstáculo todavía más significativo para la participación eficaz en la defensa: el carácter mismo de la defensa, pues élla es diferente de otras formas de actividad, porque los militares tienen una fuerte identidad corporativa y porque la obligación de las fuerzas armadas es prepararse para el conflicto y para la posible pérdida de vidas; por ello, la tendencia es dejar los asuntos militares en manos de ellos. Sin embargo, en algun momento éstos tienen que someterse al examen del liderazgo político. Más aún, es indispensable que los requisitos militares se establezcan en un contexto político y reflejen los objetivos y prioridades políticas. Todo ello exige la comprensión de los asuntos militares para que acepten la primacía de los políticos, pero también, tienen el derecho de asumir que la parte política toma en serio sus responsabilidades.

Sin embargo, desarrollar esta competencia y comprensión toman tiempo y diligencia, pues el parlamentario tiene que tratar estos asuntos en medio de muchas presiones en pugna. No es una mera casualidad que los cursos para empleados civiles y oficiales militares, que se desarrollan, se prolonguen por cinco meses, en tanto, que la escuela de verano para los parlamentarios dure sólo 10 días.

Las últimas aseveraciones del informe dicen del objeto de estas actividades, de tratar de demostrar la dedicación al proceso democrático, en curso en Europa Central y Oriental, y a su eventual integración en la comunidad occidental. Tambien, hablan de un pre-requisito final de la eficacia parlamentaria que tiene que ver con la relación de cooperación con la rama ejecutiva del gobierno, pues son pocos en esta rama los que aprecian el examen y la supervisión parlamentaria, y a menudo dicha actividad se considera exasperante.

Por lo tanto, la supervisión parlamentaria puede causar un grado de tensión entre las dos ramas del gobierno.

Entonces, una relación satisfactoria de trabajo se logrará manteniendo relación creativa entre civiles, militares y parlamentarios que haga que las partes respeten la competencia y profesionalismo de las de las otras.

El Sr. Rose termina diciendo: "El control democrático de las fuerzas armadas, por lo tanto, más que una institución de leyes y prácticas, es un proceso del cual los parlamentarios forman parte integral. La Asociación para la Paz y sus muchas actividades crearán, a nivel gubernamental, las condiciones necesarias para la convergencia en esta área tan crucial".

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEMA EN EL PERÚ

Antes de finalizar este artículo, he creído conveniente introducir algunas consideraciones de discusión sobre el tema en el Perú.

En primer lugar, podemos afirmar que el Perú no es un país de extracción comunista, pero, como toda sociedad en evolución, dentro del contexto occidental y cristiano, ha tenido grandes contrastaciones en los espectros políticos, económico, social y militar.

En segundo lugar, podemos afirmar que el Perú no es un país afectado por la pobreza dentro de su gama polivalente de inmensas cantidades de recursos naturales existentes en su territorio.

En tercer lugar, es evidente que el Perú tiene una estructura cultural polifacética, caracterizada en su aspecto educación, por un pico de población, muy espigado, de profesionalismo, tecnicismo y artístico que se desprende de una gran base poblacional ávida de cultura y que conforma el ambiente cultural donde se desenvuelven los riesgos y los retos hacia el futuro de la nación.

En cuarto lugar, se puede afirmar que, consecuente con su historia, el Perú mantiene una efervescente discusión sobre la consolidación del rostro de la nación peruana, crisol de étnias y de la evolución de su mestizaje.

-En quinto lugar, la historia nacional nos habla de grandes sacrificios, heroicas hazañas y enormes valores potenciales, pero dentro de frecuentes cambios de comportamiento, entre militarismos y antimilitarismos, con los que se ha ido consolidado la democracia en el Perú.

En este sentido, el tema del presente artículo es de profunda reflexión para seguir haciendo madurar a la democracia y atemparar la discusión sobre algo tan delicado e importante.

Sobre esto es importante señalar la validez del propósito de la Constitución Peruana de crear la unión más apta dentro de la nación, también, para mantener relaciones con otras naciones.

En este sentido, creo que este objetivo se podrá alcanzar con las prescripciones técnicas estipuladas de separación de los poderes del Estado.

En principio, la discusión sobre la separación de poderes siempre se ubicará en la controversia entre lo absoluto y lo relativo, de tal manera que, este tema, se ha convertido en un artículo de fe, pues el hecho de que las ramas del Estado, diferentes y autónomas deberían ejercer funciones distintas y separadas, proporciona el perfil propio de la Constitución para dar poderes separados en teoría y que resultan considerablemente mezclados en la práctica.

Los argumentos van y vienen en defensa de cada rama del gobierno, pero lo que nunca prospera son las muestras de debilidad en las pre-

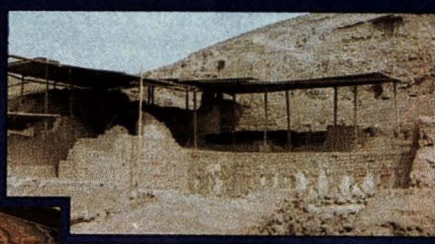
rrogativas de cada una de ellas, pues sería altamente peligrosa para la democracia como sistema.

Es así que se ha dividido el poder legislativo del ejecutivo, estableciéndose que la conducción de las relaciones exteriores son enteramente del ejecutivo,pero, para compensar, se otorgó al Congreso el poder de declarar la guerra; al Presidente se le confió el poder de suscribir tratados, pero siempre con ratificación del congreso; la Constitución establece que el Presidente será el Comandante Supremo de las FFAA., entonces, las FFAA. están bajo el mando político del Presidente, pero, siempre a la disposición del Congreso. También, por excepción se ha dado al Ejecutivo el poder para repeler ataques sorpresivos.

Estas y otras consideraciones son las que servirán de contexto para la discusión de este importante tema de la relación de las FFAA. y de la Democracia.





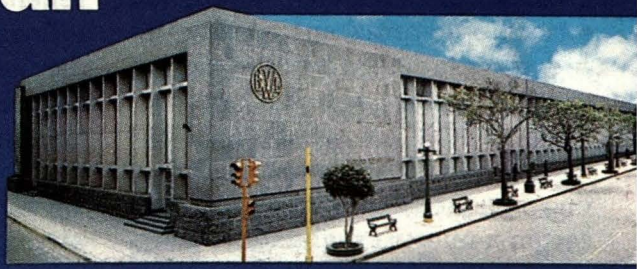






Dos mundos que se integran en un gran banco!





En el Banco Wiese se unen el maravilloso mundo del arte, de nuestra cultura, con el dinámico mundo de una banca eficiente, segura. Por algo, el WIESE... es el WIESE!

BANCO WIESE BWL

para gente como usted.

L.T. 9093672