

Wolf Grabendorff (ed.) (2021). *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* 483 págs. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. ISBN: 978-958-8677-51-4.

El análisis y de las relaciones civiles-militares ha ido cambiando desde el final de la guerra fría hasta la actualidad. Los principales temas que han estudiado los académicos relacionados con este campo son la intervención de los militares en política, la profesión militar en un contexto democrático y la gestión de los asuntos de la seguridad y la defensa.

Los temas que se han analizado en la literatura en los últimos años han dependido mucho del contexto que ha motivado a los intelectuales en su reflexión.

A finales de los años ochenta preocupaba en América Latina la intervención política de los militares y el papel que debían desempeñar en procesos de transición hacia la democracia. Augusto Varas en 1988 coordinó el libro *Autonomía militar en América Latina* y en 1990 Louis W. Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial hicieron lo propio con el trabajo *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*.

En la década de los noventa y principios del siglo XXI, después de la conferencia de ministros de la Defensa celebrada en Williamsburg (Virginia), en 1995, en la que se decide impulsar una política de democratización del sector de defensa, profundizándose en la región los debates sobre profesión militar y gestión de la defensa, se discute sobre el concepto de control político sobre los militares. Se continúa y acerca a la región el debate que iniciaron Samuel Huntington (1957) con *The soldier and the State. The theory and politics of Civil-Military Relations*; Morris Janowitz (1960), *The professional soldier. A social and political portrait*, y Samuel Finer (1962), *The man on horseback. The role of the military in politics*. Rut Diamint compila en 1999 el libro *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*; José Antonio Olmeda (2005), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo latinoamericano*, e Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (2008) editan *La administración de la defensa en América Latina*.

La conferencia especial sobre seguridad que organizó la Organización de Estados Americanos, que se celebró en la Ciudad de México los días 27 y 28 de octubre del 2003, aprobó una declaración sobre la seguridad hemisférica, en la que se señalaba que las amenazas a la seguridad en los países latinoamericanos tenían un amplio espectro causal multidimensional, que debían ser gestionadas desde una perspectiva de seguridad humana. Ello generó reflexiones y debate. Esta conceptualización ha tenido consecuencias directas, en el retorno de las fuerzas armadas a tareas de seguridad pública y gobernabilidad, como las que se tratan en el trabajo editado por Wolf Grabendorff (2021). En un primer momento encontramos el trabajo colectivo de Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (2006), titulado «El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI», y el de Isidro Sepúlveda (2007), «Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica».

En un segundo respondiendo a los crecientes retos a la seguridad pública y la gobernabilidad que se presentan en la región, Carlos Basombrío (2013) coordinó la obra colectiva *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*; y conforme la presencia militar nuevamente se ha ido consolidando, aparece el libro editado por Wolf Grabendorff (2021) objeto de estas reflexiones.

Todos los trabajos que se mencionan son obras colectivas, en las que se encarga a académicos reconocidos que analicen los países en los que son expertos, con base en la problemática central del libro. Prácticamente la totalidad de los mismos tienen su origen en uno o varios seminarios en los que se fueron discutiendo los diferentes casos particulares. La mayor parte de los estudios son descriptivos y evidencian el debate que se está proyectando con más relevancia en el momento de su publicación. En la mayoría de los casos hay un esfuerzo de teorización por parte del editor o de alguno de los autores que se encuentran en el capitulado, pero una reflexión más comprensiva es quizás una de las debilidades históricas del estudio de las relaciones civiles-militares en América Latina. Una muestra de ello es la «normalización» errónea del concepto «relaciones cívico-militares», que no únicamente parece una mala traducción de «civil military relations», sino que además plantea dudas en su propio planteamiento sobre el civismo de los militares o reduce las relaciones entre sociedad, administración pública, elites políticas y fuerzas armadas a lo que se conocen como acciones cívicas de las fuerzas armadas en muchos países latinoamericanos.

El libro editado por Grabendorff tiene su origen en un grupo de académicos que se ha reunido en los últimos años en tres congresos internacionales bajo el auspicio de la fundación Friedrich Ebert Stiftung, y que es conocido como la «Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible».

Grabendorff parte de la idea de que la participación de los militares en la vida política latinoamericana tiene una historia dilatada en el tiempo. Le preocupa que en los últimos años se ha debilitado la legitimidad de las instituciones por la debilidad del Estado para responder de forma efectiva a una crisis de gobernabilidad y a altas tasas de violencia e inseguridad. En su reflexión preocupa el regreso de los militares a la gestión de muchos aspectos relacionados con la gobernabilidad, y se pregunta sobre qué papel deben desarrollar los militares en una sociedad. En este sentido afirma que en estos momentos no es correcto afirmar que los militares están demandando más funciones ni que quieran «hacerse con el poder», sino que son las autoridades políticas las que están demandando que las fuerzas armadas amplíen sus misiones para hacer frente a las debilidades institucionales que enfrentan los diferentes países.

En este sentido nos hace reflexionar sobre la pertinencia de utilizar el concepto de «militarización» para tratar de explicar este fenómeno, y afirma que debería hablarse más de escasez de instituciones estatales civiles fuertes, porque se ha demostrado, como en el caso de la gestión de la COVID-19, que las instituciones civiles no son capaces de enfrentar situaciones de crisis prolongadas. En este sentido alerta sobre la persistencia de la disposición de los militares de participar de forma decisiva en un cambio de poder, como se mostró en el año 2009 en Honduras o en el 2019 en Bolivia; como una situación que sigue formando parte de la cultura política en América Latina.

Rut Diamint profundiza en la reflexión conceptual y se pregunta sobre si estamos hablando de «militarismo», percibido como algo negativo, o de «militarización», como una respuesta práctica a la debilidad institucional que existe en los países latinoamericanos, mediante la gestión por parte de los militares de asuntos públicos, por culpa de «las fallas de esa democracia en construcción». A pesar de esta distinción, y de igual forma que Grabendorff, Diamint se muestra preocupada por la militarización progresiva de la región (especialmente en temas relacionados con la política, la seguridad pública y la gestión de la salud).

Por su parte, Augusto Varas confirma que la extensión de roles se ha basado en una vaga noción de «seguridad nacional», afirmando una situación preocupante; que en toda la región la mayoría de países puede clasificarse en uno de los modelos que describe en su texto, y en el que existe una amplia participación de los militares en muchos aspectos de gestión política: 1. Un Estado inestable: Argentina; 2. Un Estado corporativizado: Chile; 3. Un Estado en el Estado: Brasil; 4. Un Estado pretoriano: Perú; y 5. Un Estado semisoberano: Colombia (y México).

La ampliación del concepto de lo que implica la seguridad, que se generó en la conferencia especial de la OEA en México, en el año 2003, al definir las múltiples amenazas a la seguridad (multidimensionalidad de las amenazas), es en parte responsable de la «normalización» de recurrir a las fuerzas armadas para enfrentar diferentes retos de gobernabilidad. Todo lo que implica amenaza a la seguridad de las personas, que en un Estado democrático con instituciones políticas fuertes debería ser capaz de ser cubierto por una administración pública especializada eficiente, y que en el fondo es una de las razones de ser del Estado; en lugar de ser tratado como un asunto de gobernabilidad, es clasificado como un tema de seguridad, y automáticamente pasa a ser competencia de las fuerzas armadas, que tienen los equipos, el personal y el recurso necesario para enfrentarlo de forma emergente.

Esta situación de debilidad institucional, y de ampliación de las misiones de las fuerzas armadas, es un riesgo importante para unas democracias frágiles como las latinoamericanas que están asistiendo a una nueva «militarización» de amplias parcelas de la gestión pública, con el impulso y la solicitud de las elites políticas y el beneplácito de una sociedad que, en general, tiene amplia confianza en las fuerzas armadas de sus países.

Carlos BARRACHINA LISÓN
Universidad del Ejército y de la Fuerza Aérea