

Opinión pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur

*Marina Malamud**

Tema: Los nuevos desafíos internacionales y la orientación reformista de los actuales Gobiernos del Cono Sur han generado un nuevo interés en la opinión pública sobre los temas relacionados con las Fuerzas Armadas, llevándolos a la primera plana de los principales medios de comunicación.

Resumen: En esta etapa de transición para las Fuerzas Armadas sudamericanas, las ciudadanías de los países del Cono Sur han renovado su interés por la seguridad, la defensa y el instrumento militar. La recuperación de su peso político en la agenda pública ha generado nuevos debates y la reactivación de temas postergados. Si bien las materias de discusión de cada sociedad civil no son directamente comparables, se pueden identificar al menos cuatro temas en común entre las sociedades sudamericanas: (1) la consolidación del mando civil de la defensa; (2) las deudas sociales de las dictaduras militares; (3) el alcance de las alianzas con otros países; y (4) el papel que se le deben asignar a las Fuerzas Armadas.

Análisis:

El contexto de seguridad sudamericano

La subregión muestra una particular característica de seguridad: prevalece un entorno político pacífico gracias a la existencia de una baja probabilidad de emergencia de conflictos armados. Aún con esta ventaja comparativa, las estructuras militares del Cono Sur se han enfrentado a serias dificultades en su adaptación al contexto político mundial.

En especial en Argentina y Uruguay, durante la última década (y más), los militares se enfrentaron, entre otras dificultades, a la permanencia de una doctrina no atada a los intereses nacionales vigentes, la ausencia de una hipótesis de conflicto oportuna, planes de instrucción no actualizados en los institutos militares y un importante desgaste de la capacidad operativa por dificultades presupuestarias. Por tanto, la pregunta subyacente para algunos sectores de la opinión pública era: ¿para qué están y para qué sirven las Fuerzas Armadas?

Un especialista en sociología militar, Virgilio Beltrán, responde a esto planteando que su relevancia reside en que la seguridad final de un Estado supone unas Fuerzas Armadas con capacidades para enfrentarse a amenazas actuales o posibles, protegiendo a toda la población y que, como objetivo último, aseguren el mantenimiento o la conquista de la paz y la estabilidad. No obstante la explicación conceptual sobre la necesaria existencia

* Profesora de Sociología Militar e investigadora independiente en la Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Argentina

de la organización militar, está claro que la pregunta demostraba el desgaste de la imagen de las Fuerzas Armadas frente a la ciudadanía.

Como también dice Beltrán, una de las particularidades del contexto sudamericano es la superposición de una situación estratégica única entre las sugerencias de política de seguridad hemisférica de EEUU, el peso de la historia de las fuerzas locales y la creciente demanda de operaciones distintas a la guerra. En un segundo plano, las Fuerzas Armadas de la subregión, aún no han superado el método disuasivo y poco han modificado la doctrina vigente desde los tiempos de la Guerra Fría. En consecuencia, se impone como prioridad implementar aquellos criterios de modernización que permitan la adaptación de la organización a los nuevos desafíos y cuya planificación estratégica se concentre en el mantenimiento y potenciación de capacidades.

Principales tendencias de la opinión pública

Las acciones de los Gobiernos del Cono Sur parecen demostrar una fuerte impronta reformista, materializada entre otras cosas por medidas como: la regulación de la Ley de Defensa Nacional en Argentina, creada en 1988 pero cuyo decreto fue firmado recién en 2006 por el presidente Kirchner; la modernización de la estructura de defensa y el fortalecimiento del mando civil como política de Estado en Chile; la especialización de las Fuerzas Armadas en operaciones de no guerra en Uruguay, y en Brasil el proyecto Soldado Ciudadano (que busca dar formación profesional a un número cada vez mayor de reclutas); y la instalación definitiva del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM)/Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM).

Los cambios introducidos por las administraciones actuales han llevado a una suerte de renovación del interés de los ciudadanos por las cuestiones de la defensa, la seguridad y las Fuerzas Armadas. Sin embargo, no todas las acciones gubernamentales lograron igual efecto en la población. Por ello, se pueden identificar tres factores comunes en los países del Cono Sur: (1) el alcance de las alianzas estratégicas con otras naciones; (2) la consolidación del mando civil de la defensa a partir del traspaso de áreas de trabajo propias de las Fuerzas Armadas a otras instancias del Estado; y (3) el cuestionamiento de la misión de los militares. Asimismo, un cuarto tema se impone con especial relevancia en Argentina, Chile y Uruguay: (4) las deudas sociales dejadas por los anteriores regímenes militares.

Alianzas estratégicas

En primera instancia, una encuesta realizada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) muestra que solo un 9% de los argentinos apoyó mantener unas estrechas relaciones con EEUU (al contrario de lo que ocurría durante la década pasada), mientras que un 27% se inclinó por Europa, un 18% señaló a Brasil, un 9% a Chile y solo el 2% a los países latinoamericanos en general, estableciendo un contrapunto con la firme intención de integración latinoamericana que plantea el presidente argentino como modelo. En relación a esto, es contundente que un aliado fundamental para el actual presidente argentino, como es Venezuela, recibiera un 0% de los votos.

En Chile, la Corporación CERC reveló –en un informe de prensa fechado en agosto de 2006– que el país latinoamericano que recibía la mayor simpatía de su sociedad era Brasil, con un 38% de la población entrevistada, mientras que un 9% se inclinaba por Argentina, un 4% por Uruguay y un 3% por Bolivia. Respecto de la imagen de los presidentes, se consideró mayoritariamente a Lula Da Silva –con un 14%– como el “más

amigo”, y como “menos amigo” a Néstor Kirchner y Evo Morales, con un 1% de las opiniones.

Una encuesta realizada en Brasil por el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) señalaba que un 99% de los entrevistados consideró que la relación con EEUU era vital para los intereses del país, un 96% con Argentina, y con Bolivia un 56%. A pesar de que los datos revelados en la encuesta nacional no están actualizados, ya que se realizó en 2001, evidencian una tendencia general de la opinión pública brasileña, que favorece las relaciones bilaterales con Argentina en un porcentaje muy alto.

La consolidación del mando civil

Respecto de la función de los militares, la etapa actual se encuentra signada por una nueva determinación de la especificidad de los papeles de la organización e incluso por los límites impuestos por las gestiones actuales a favor del control civil. Un ejemplo claro es la polémica surgida en Brasil a partir de la crisis aérea, tras las denuncias de los controladores por los fallos en el sistema de control junto con la reclamación de mejoras laborales. Las discusiones terminaron en la normalización de los vuelos y en la negociación con el ministro de Defensa, Waldir Pires, para reducir la acción de la Fuerza Aérea en el control del tráfico aéreo.

Un caso similar ocurrió en Argentina, a partir de la rotura del radar del aeropuerto internacional de Ezeiza, el más importante del país. Las denuncias de los controladores aéreos, la intervención de los formadores de opinión y las autoridades, despertaron una gran preocupación en la ciudadanía, que tuvo que soportar los retrasos y cancelaciones de vuelos por la operación manual del control aéreo. Como corolario, se oficializó la creación de una Administración Nacional de Aviación Civil, que pasará a depender de la Secretaría de Transporte, desligando a la Fuerza Aérea de la tarea.

Estas dos polémicas, entre otras, demuestran la firme tendencia política del traspaso de responsabilidades y espacios de poder que históricamente pertenecieron a las Fuerzas Armadas a otras dependencias estatales. No obstante, existe una diferencia fundamental entre los dos países mencionados: la confianza de la sociedad en la organización militar. En Argentina, la estima de algunos sectores de la sociedad respecto de la institución es comparativamente baja (principalmente en zonas urbanas). Paralelamente, entre todos los países de la subregión, el caso de Brasil es el más destacable, ya que la confianza de la población en sus Fuerzas Armadas es muy alta. Según una encuesta de opinión de IBOPE Brasil de 2005 sobre la confianza en las instituciones, el 69% de los encuestados señaló a las Fuerzas Armadas (ocupando nada menos que el tercer lugar en el *ranking*), tan sólo con un 2% de diferencia por debajo de la Iglesia Católica. Asimismo, el porcentaje más bajo fue atribuido a los partidos políticos y sus representantes, con un 10% y un 8%, respectivamente.

Otro ejemplo de la urgencia por potenciar el mando civil, restando espacios de poder a las Fuerzas Armadas, fue la iniciativa del Gobierno argentino de cerrar los liceos militares. No obstante, al contrario de lo ocurrido con otras medidas que recibieron el respaldo de la ciudadanía, aparecieron foros y encuestas en los principales diarios nacionales y fuertes protestas mediatizadas que demostraron el amplio apoyo hacia la libre elección del tipo de institución para ese ciclo educativo, lo cual hizo volver atrás la medida.

La misión de las Fuerzas Armadas

Respecto a las prioridades que deben asignarse a los militares, pensando en los próximos 10 años, los encuestados del estudio del CARI, realizado en Argentina, identificaron como alta prioridad la misión tradicional de la organización, dejando en un segundo plano las amenazas transnacionales, tomadas en cuenta con mayor intensidad por la población de otros países del hemisferio. Se mencionaron entonces: un 31% “defender la soberanía”, seguido en partes iguales por “luchar contra el narcotráfico” y “mantener la capacidad operativa” con un 20%; “luchar contra el terrorismo” con un 17% y, finalmente, “participar en operaciones de paz” con un 12%, ocupó el último lugar en la lista de prioridades para los militares según los argentinos encuestados.

Es llamativo que a pesar de la orientación actual de las Fuerzas Armadas del Cono Sur hacia la participación activa en operaciones de Paz como funciones subsidiarias (operaciones de no guerra), los encuestados dotaran de un valor menor a esta categoría respecto a otras funciones, como la lucha contra el narcotráfico. También, resalta una vez más la ambigüedad que persiste en la identificación del papel de las fuerzas, ya que los temas ligados al narcotráfico no son responsabilidad de los militares (por ley) sino competencia principal del ámbito de la seguridad interior (aunque para ello se intente trabajar de forma integral mediante la cooperación interagencial).

De la misma forma, la apreciación del terrorismo como prioridad para las Fuerzas Armadas diluye la separación conceptual entre seguridad interior y defensa, a los ojos de la opinión pública. Parte de las causas de esta atribución se vincula al impacto de los atentados del 11 de septiembre. Con todo, es notable que la ciudadanía argentina piense en la amenaza terrorista a partir del año 2001 y no con referencia a los dos atentados contra la mutual israelita AMIA y la Embajada de Israel, ocurridos hace más de 10 años.

En términos comparativos, la encuesta del CEBRI en Brasil, muestra que el 88% de los entrevistados apoya las acciones multilaterales en el marco de las Naciones Unidas. Fortalecer las Fuerzas Armadas se impone con un 47% como una necesidad del Estado aunque no una prioridad del mismo, respecto de otros temas como la promoción del desarrollo. Esto establece un contrapunto con la opinión pública en Argentina que a pesar de la orientación política hacia las misiones de paz, mantiene una visión clásica del papel que les corresponde a las Fuerzas Armadas.

Al identificarse nuevos desafíos a la seguridad nacional, se preguntó a los entrevistados acerca de los temas más relevantes en materia de preparación de las fuerzas para estos nuevos escenarios, identificándola como “prioridades respecto de la reestructuración de las Fuerzas Armadas”. Los resultados muestran que un 93% de las personas consideró fundamental la capacitación profesional, un 88% lograr mayor integración y subordinación del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea al Ministerio de Defensa y, en tercer lugar, un 82% invertir en la modernización tecnológica.

Finalmente, aparece como tema de debate en los países del Cono Sur, y aún de América Latina en general, los límites del papel de los militares en relación con la seguridad interior. Está claro que la delincuencia es la cuestión de seguridad que más preocupa a los ciudadanos. En el informe de la Corporación Latinobarómetro de 2006, aparece una tabla donde figuran los dos problemas más importantes identificados por los entrevistados de toda la región: en primer lugar figura el desempleo, seguido de la delincuencia, excepto en el caso de Argentina, en el cual aparece como prioridad la delincuencia con un 23% y el desempleo con un 10% y Chile, donde se distribuyen equitativamente ambas categorías en un 22%.

A pesar de la firme preocupación de la ciudadanía con la cuestión de la delincuencia, existen grandes diferencias en el abordaje de la problemática por parte de los gobiernos y en la opinión sobre las misiones de las Fuerzas Armadas al respecto, tal como demuestran los paralelos de las encuestas de Argentina y Brasil.

Las deudas sociales de las dictaduras militares

Las divisiones ideológicas de la sociedad respecto de las últimas dictaduras militares cobraron especial protagonismo en los últimos años. Manifestaciones y diversas expresiones políticas aparecieron reiteradamente en los medios de comunicación, especialmente en Argentina, Chile y Uruguay, a partir de la reapertura de investigaciones sobre violaciones de Derechos Humanos en la época de las dictaduras militares.

La encuesta de CERC demuestra que un 81% de la población chilena está de acuerdo en que se mantienen las huellas dejadas en su momento por el régimen militar. En cuanto a la imagen de Pinochet, un 82% de los entrevistados cree que pasará a la historia “como un dictador”, frente a un 12% que cree que fue “uno de los mejores gobernantes que tuvo Chile en el siglo XX”.

En Argentina, una encuesta de opinión sobre el golpe militar de 1976 realizada en el año 2001 por la Consultora Graciela Röemer y Asociados, tomó como muestra no solamente la opinión pública, sino también los líderes de opinión y personal de cuadros del Ejército. El 80% de la opinión pública estuvo de acuerdo con que se cometieron violaciones de Derechos Humanos, un 99% de los líderes de opinión, y el 58% de los entrevistados de la mencionada fuerza. Se preguntó, asimismo, si estaban de acuerdo en que constituyó la única metodología para terminar con la guerrilla: el 23% de la opinión pública contestó de manera afirmativa, un 9% de los líderes de opinión, y un 65% el personal del Ejército.

En Uruguay, Equipos MORI realizó una encuesta en el año 2005, donde se preguntó a los ciudadanos si pensaban que el Gobierno debería avanzar en las investigaciones sobre Derechos Humanos: el 45% respondió que era un tema de extrema importancia, mientras que un 51% opinó que hay otros temas más importantes de los que el presidente debe ocuparse. Por otra parte, el 62% apoyó las decisiones del Gobierno respecto a las investigaciones, en oposición a un 18% que manifestó que no las aprueba.

En relación a esto, un 60% estaría de acuerdo con el juzgamiento de los militares involucrados en hechos de violaciones a los Derechos Humanos que no están incluidos en la Ley de Caducidad. En cuanto a si se logrará cerrar definitivamente el tema de violaciones de Derechos Humanos en este período de gobierno, el 71% mantuvo que el tema de los desaparecidos permanecerá entre los uruguayos en el futuro, mientras que un 22% respondió que es posible que el tema tenga un cierre definitivo pronto.

En síntesis, los resultados obtenidos en los tres países demuestran la sensibilidad social y la importancia que tiene aún el tema en estas sociedades: prevalece un clima favorable a las acciones de los gobiernos en la cuestión de los desaparecidos y, en particular, predomina un fuerte acuerdo entre los ciudadanos respecto a la violación de los Derechos Humanos como el gran asunto pendiente.

Conclusión: Aunque en el Cono Sur predomina un contexto estratégico marcado por la paz y la emergencia de nuevos fenómenos que amenazan la seguridad de los Estados de la subregión, como el crimen organizado y el narcotráfico, no prevalece una visión conjunta en materia de construcción de confianza mutua, definición de las amenazas,

desarme y misión de las Fuerzas Armadas, pese a los acuerdos generales celebrados en las Conferencias de ministros de Defensa. La orientación reformista de cada uno de los Gobiernos de la subregión, no parece tener correlato directo entre los pares. Se trata de una tendencia que se potencia con la entrada de Venezuela en el MERCOSUR y la separación de dos visiones líderes de política exterior y defensa distintas (Venezuela y Brasil).

Estas características políticas se trasladan directamente a la ciudadanía, que se interesa nuevamente por los asuntos propios de las Fuerzas Armadas, en un clima de confusión ante las transformaciones impuestas a la organización. Así como los criterios políticos comienzan a dividirse en el Cono Sur en materia de Defensa e instrumento militar, la gente refleja similares diferencias en sus reacciones y opiniones. Sin embargo, lo más importante de esta etapa es que la opinión pública retoma el interés por las Fuerzas Armadas, renovando la esperanza de un nuevo compromiso ciudadano que construya a favor de la institucionalidad democrática de esta organización social.

Marina Malamud

Profesora de Sociología Militar e investigadora independiente en la Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Argentina