

Militares, civiles y democracia en el mundo árabe

Rut Diamint y Barah Mikail

»» La retirada de los militares de los asuntos políticos en Egipto, Túnez y Libia es esencial para que la democracia se arraigue. No obstante, como guardianes del poder autoritario en el mundo árabe durante décadas, los generales pueden mostrarse reticentes a dejar el poder a los Gobiernos liderados por islamistas, que probablemente les privarán de sus privilegios políticos y económicos y les sometan a procesos judiciales por los abusos del pasado. Sin el compromiso del Ejército de retirarse gradualmente de los asuntos políticos, los gobiernos civiles electos no podrán construir instituciones completamente democráticas. Negociar el retorno de los militares a los cuarteles es un desafío clave para las nuevas administraciones.

Las experiencias de otros países que han pasado por procesos similares revelan que la retirada de los militares tiende a ser gradual. Algunos ejemplos demuestran que los pactos y acuerdos pueden llevar a una situación en la cual las Fuerzas Armadas mantengan prerrogativas limitadas en concordancia con los requisitos de un proceso democrático. En este sentido, en América Latina la transición a la democracia estuvo acompañada por constantes esfuerzos por reducir el papel de los militares como un actor político.

En suma, si bien restablecer la gestión civil sobre la militar es una precondición de la gobernanza democrática, probablemente las transiciones serán demasiado frágiles si no se puede negociar también la retirada de las Fuerzas Armadas del proceso de toma de decisiones. Si, cuándo y cómo limitar la influencia de los militares en los procesos de decisión política es un dilema complejo. Este *policy brief* analiza esta cuestión abordando primero los desafíos a los que se enfrentan hoy las relaciones cívico-militares en los países aspirantes a democracias en el

CLAVES

- La profunda reforma de las relaciones cívico-militares en Egipto, Túnez y Libia es tan indispensable como delicada.
- Los principales desafíos para las relaciones cívico-militares en las transiciones árabes radican en encontrar el equilibrio entre democracia y seguridad y en negociar una salida segura para los líderes militares.
- Las lecciones aprendidas de otros procesos de transición revelan la importancia de establecer canales de negociación entre las instituciones civiles y las militares, un ritmo adecuado al cual reducir el poder militar y establecer una clara cadena de mandos.

»»»»» mundo árabe. Y, en segundo lugar, revisando las lecciones que se pueden aprender de otros procesos de transición internacionales.

DESAFÍOS PARA LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN LAS TRANSICIONES ÁRABES

El papel de los militares en los países en transición del Norte de África y Oriente Medio varía bastante. En algunos Estados ya está en marcha la transición democrática (Túnez, Egipto y Libia), mientras que en otros las fuerzas pro-democráticas están aún en la lucha por derrocar a las autocracias, y en estos casos el Ejército ha permanecido del lado del régimen (Yemen y Siria). Este documento se centrará en los primeros.

El papel del Ejército en el derrocamiento de los regímenes autoritarios: Tanto en Egipto como en Túnez, el apoyo de los militares a los levantamientos populares para derrocar a los regímenes autoritarios fue crucial. La cohesión del cuerpo militar, combinada con la lealtad de la población al Ejército nacional, hizo posible la transición. No obstante, mientras que las Fuerzas Armadas tunecinas han mantenido un bajo perfil político desde entonces, la inicialmente positiva imagen de los militares egipcios se ha ido desvaneciendo.

En busca del equilibrio correcto entre democracia y seguridad: En Libia, la caída del coronel Muammar el Gadafi fue facilitada parcialmente por las divisiones internas de los militares. Además, la ausencia de un Ejército fuerte, bien estructurado y unido permitió el surgimiento de milicias locales. Dado que el golpe final al régimen de Gadafi fue apoyado por las potencias internacionales y los militares libios no fueron capaces de unirse en contra del tirano, prevaleció una situación opaca, e incluso anárquica, en la cadena de mando. Como consecuencia, surgieron rivalidades entre los militares. Mientras que los líderes civiles no tengan la suficiente legitimidad y popularidad y el país carezca de un Ejército nacional fuerte, la población

confiará en aquellos medios locales autónomos que garanticen la seguridad y que tan bien les han servido durante la revolución. La persistencia de esta situación puede presentar problemas similares a los que surgieron tras la intervención en Irak en 2003, donde los intentos del Gobierno central de consolidar las instituciones políticas y militares locales fueron desafiados por protestas esporádicas que fortalecieron a las milicias y dieron fuerza a los autoproclamados líderes locales. La presencia de un Ejército articulado bajo mandato civil sigue siendo una condición importante para facilitar el desarrollo de un Estado e instituciones democráticas.

Actualmente, Túnez presenta el escenario más prometedor. El Ejército ha permanecido de forma voluntaria y oficial en un segundo plano, dejando la tarea de rediseñar el futuro orden del país, en gran parte, a los representantes civiles. De hecho, muchos tunecinos están preocupados por la estabilidad de su país y se manifiestan regularmente en demanda de un mayor compromiso y visibilidad de las Fuerzas Armadas con vistas a garantizar su seguridad. Entre los oponentes al partido ganador de las elecciones, el islamista Partido del Renacimiento (*Ennahda*), se ha generado un clima de temor. La oposición quiere asegurar que el Ejército continuará siendo un baluarte contra la posible islamización de la política y la vida pública en el país. Dado que el proceso político y la confianza en los líderes electos siguen siendo inestables muchos tunecinos consideran que un Ejército fuerte es un mal menor, siempre que interprete de forma temporal su papel de salvaguarda de la estabilidad y los valores democráticos.

La negociación de una salida segura para los líderes militares: Durante la fase de transición posrevolucionaria, el Ejército tunecino, al menos nominalmente, decidió apoyar al Gobierno civil en el proceso de reforma política. Sin embargo, en Egipto ha ocurrido lo contrario. Si bien el Ejército egipcio protegió a los manifestantes en la plaza de Tahrir y apoyó el derrocamiento de Mubarak en febrero de 2011, desde entonces las críticas debido al control unilateral del proceso

Los generales se muestran reticentes a dejar el poder a los gobiernos liderados por islamistas

de transición son más fuertes, y han culminado en nuevos enfrentamientos violentos en El Cairo y Alejandría. Sin embargo, a pesar del bajo nivel de confianza en el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA), el Ejército, como institución, aún goza de respeto entre los ciudadanos como un símbolo nacional y el único órgano capaz de garantizar la estabilidad. El retorno del CSFA a las viejas prácticas autoritarias a través de decisiones controvertidas, como la perpetuación de la Ley de Emergencia, la creciente com-

parecencia de civiles a los tribunales militares y su insistencia en tener un papel político en la redacción de la futura Constitución del país, fueron una provocación para una población que esperaba que cediera rápidamente el poder a un Gobierno civil interino, tal como el

líder del CSFA, el mariscal Hussein Tantawi, había prometido en febrero. La persistente falta de voluntad del CSFA de alejarse del poder sin antes asegurar amplias garantías para su propio futuro siembra dudas entre la población acerca de la entrega del poder a un gobierno civil cuya elección se prevé en julio de 2012. Sea cual fuere el acuerdo al que se llegue, es muy probable que incluya promesas de inmunidad y la retención de varios privilegios económicos. Sin este trato, habrá una lucha de poder feroz y prolongada entre el CSFA y el nuevo gobierno (posiblemente encabezado por los Hermanos Musulmanes).

En cada país del Norte de África y Oriente Medio, la profunda reforma de las relaciones cívico-militares es tan indispensable como delicada. Al mismo tiempo, los militares seguirán siendo un actor importante durante el proceso de transición. La resistencia a ciertas reformas por parte de las Fuerzas Armadas es considerable. Asimismo, debido al bajo nivel de rotación de la élite militar

de los países de la región, los líderes a menudo tienen mentalidades rígidas y, a veces, antiguas. Los militares todavía creen que tienen el deber de seguir siendo los guardianes del país y es probable que el dilema de la interdependencia entre civiles y militares haga que las reformas del sector de la seguridad se demoren. Observar cómo se superó este problema en otras regiones puede proporcionar información útil para los países árabes en transición.

LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES: LECCIONES DE OTRAS EXPERIENCIAS

América Latina, donde los Ejércitos han desempeñado tradicionalmente un papel dominante, ofrece lecciones de utilidad con respecto a las relaciones cívico-militares.

Establecer canales de negociación: Varios Gobiernos de América Latina comenzaron sus transiciones democráticas teniendo que tratar con las autoridades militares. Su principal objetivo era reducir el poder de las Fuerzas Armadas. Una vez que la democracia fue restablecida se hizo evidente la inexistencia de mecanismos institucionales para supervisar al aparato militar. Los ministros de Defensa no eran agentes de los poderes ejecutivos ni tampoco eran, política o técnicamente competentes como para ser los interlocutores legítimos entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno. La mayoría de los Estados, por lo tanto, optó por la adopción de políticas para establecer canales formales de negociación con las instituciones militares. Aunque en retrospectiva esto puede parecer un paso obvio, en esa época demostró ser un desafío importante para los regímenes todavía inestables.

Reducir el poder militar a distinto ritmo: Finalmente, los Estados de la región adoptaron diferentes enfoques respecto de la reforma militar. Argentina, por ejemplo, celebró juicios para juzgar a los culpables de cometer crímenes contra sus ciudadanos. Esto fue posible gracias a la derrota militar de las Fuerzas Armadas en la Guerra de las Malvinas/Falklands, la cual marcó

»»»»» una clara ruptura con el régimen militar anterior y la decisión del Gobierno democrático de retirar la inmunidad a los militares. Por el contrario, Chile experimentó una transición acompañada, dando prioridad a la gobernanza democrática en el largo plazo, y no limitó el poder de los militares sino hasta hace poco tiempo. Los casos de México, Honduras y Guatemala, donde las transiciones fueron dejadas en manos de las Fuerzas Armadas, no han completado todavía el proceso. Por su parte, Brasil creó un Ministerio de Defensa en respuesta a la presión internacional y porque quería formar parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; pero en realidad esta institución permaneció bajo el control de las Fuerzas Armadas. Para comprender mejor la complejidad del proceso, cabe señalar que la implementación de una política de defensa democrática no requiere simplemente reducir el número de oficiales militares (el 33% en el caso de Guatemala o el 75% en Nicaragua). Por el contrario, reside en la institucionalización de un modelo profesional de relaciones entre las autoridades civiles y militares.

El ejemplo de Turquía muestra que pueden tener lugar profundas reformas del sector de la seguridad aun cuando los militares hayan ejercido tradicionalmente una fuerte influencia en el país. Después de varios golpes militares (1960, 1971, 1980 y 1997), la llegada al poder del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) en 2002 inició una era de profundas reformas en el sector de seguridad. De 2003 a 2007, en un proceso difícil y a menudo conflictivo, el AKP logró gradualmente excluir al Ejército de los asuntos civiles. Un factor importante para lograrlo fue el deseo de Ankara de unirse a la Unión Europea, que requería estos cambios para cumplir con los criterios de adhesión. Sin embargo, el caso turco demuestra que incluso unas Fuerzas Armadas influyentes pueden retirarse a los cuarteles si los líderes civiles tienen la suficiente legitimidad y el apoyo popular para hacerlo. Asimismo, el caso turco muestra que las divergencias ideológicas entre militares y civiles —en este caso, los frecuentes choques entre el AKP islamista y las posturas seculares del Ejército— se pueden superar.

Turquía conlleva importantes lecciones para los países del Norte de África y Oriente Medio en el que los futuros gobiernos, dirigidos sobre todo por los islamistas, tendrán que negociar la retirada gradual de los generales de los asuntos civiles.

El Ejército como una fuente de inestabilidad:

Argelia es el principal ejemplo de una situación en la que el Ejército, en vez de proteger la transición, la detuvo con el fin de preservar su propia posición. El ascenso del Frente Islámico de Salvación (FIS) culminó en un golpe militar tras la victoria electoral del partido a finales de 1991. La guerra civil desatada a continuación permitió a los militares dominar las instituciones y posicionar a su voluntad a los representantes civiles hasta el día de hoy. Mientras que el Gobierno de Argelia se ha embarcado en una serie de reformas para defenderse de la presión pública que reclama una rendición real de cuentas, éstas son superficiales y hasta ahora no han alterado significativamente el poder entre civiles y militares. Las instituciones políticas, el Presidente Abdelaziz Bouteflika y los miembros del Parlamento electo están oficialmente a cargo de los asuntos civiles, pero en realidad el Ejército es omnipresente. En caso de desacuerdos entre el Presidente y los altos mandos militares, éstos tienen la última palabra. La fuerte presencia de los militares en la economía argelina y su profunda implicación en materia de seguridad (cuestiones antiterroristas, la vigilancia de la sociedad, la limitación del derecho de manifestación), hacen de las Fuerzas Armadas un gran obstáculo para una genuina transición democrática. A diferencia de Turquía, el ejemplo de Argelia demuestra que un país gobernado por militares no puede embarcarse en una auténtica reforma democrática mientras el ejército conserve su fuerza e impida la consolidación de líderes civiles.

Establecer una clara cadena de mandos: Las experiencias latinoamericanas muestran que el establecimiento de una clara cadena de mando es esencial para el buen desarrollo de las relaciones cívico-militares. El presidente, por lo general, es la cabeza de esta jerarquía, dictando órdenes a través de un ministro de Defensa civil. Es esen-

cial que el Ministerio de Defensa sea profesional, técnicamente competente y que mantenga buenas relaciones con otros organismos del poder Ejecutivo. Se debe fortalecer el papel del Parlamento para que pueda supervisar la aplicación de las políticas militares, asignar el presupuesto para el sector y reservarse la facultad de declarar la guerra. El poder Judicial, por su parte, ha de garantizar que los oficiales de las Fuerzas Armadas cumplan con el Estado de derecho, especialmente en el tratamiento de los subordinados y los soldados.

Mejorar la diplomacia pública en materia de defensa: La comunicación de las políticas públicas en materia de reforma militar y política de defensa es esencial para favorecer la transparencia y para promover la concienciación de la sociedad. Esto implica, además, la creación de organizaciones independientes cuya responsabilidad sea la de supervisar las políticas de defensa. En América Latina, sin embargo, estas lecciones se aprendieron muchos años después del inicio de los procesos de transición.

Cambiar la mentalidad: Los Gobiernos de transición en América Latina se embarcaron en un ambicioso plan para cambiar la mentalidad de los militares. Asumieron, erróneamente, que con sólo alterar el programa de estudios en las academias militares podrían nutrir una nueva forma de pensar en concordancia con los principios de la democracia. Estas estrategias fracasaron debido a la naturaleza de las Fuerzas Armadas, que atrincheradas en la defensa de sus antiguos profesores, sólo cambiaban los títulos de los temas y no su contenido. La transmisión de valores continuó en manos de instructores militares. Los reformistas latinoamericanos tampoco se dieron cuenta de que el entrenamiento profesional/vocacional se da más en la práctica que en las aulas.

Fortalecimiento de la supervisión civil a través de la integración regional: En América Latina, el período de transición vino acompañado del nacimiento de un proceso de integración en bloques subregionales. La lógica resultante

alentó la percepción de los países vecinos como socios y no como enemigos. Las medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, las reuniones entre los ministros de Defensa de la región y las operaciones conjuntas de seguridad ofrecieron el marco para que cada Estado desarrollara sus actividades militares basadas en criterios democráticos. Este nuevo contexto de cooperación regional redujo la autonomía militar y su influencia sobre la política. Asimismo, durante estos años, las Fuerzas Armadas se involucraron en diferentes misiones de paz, lo cual fue percibido por los Gobiernos democráticos como una oportunidad para encontrar un nuevo papel al Ejército e impulsar su re-profesionalización. Estas misiones ayudan a aumentar el control civil sobre los asuntos de defensa, ya que su estructura se decide entre los Gobiernos civiles y las Naciones Unidas.

CONCLUSIÓN

Varias décadas de Gobierno autocrático han permitido que los militares desempeñen un importante papel político en la mayoría de los países del Norte de África y Oriente Medio. Mientras que el dominio militar en la región ha sido criticado durante años, los procesos de transición que se desarrollaron a principios de 2011 también mostraron que los nuevos Gobiernos no pueden ignorar el poder e influencia de las Fuerzas Armadas al negociar un nuevo orden democrático. La renovación de las élites civiles es por naturaleza un proceso largo que debe tener lugar en un contexto socio-político estable en el que todos los actores estén incluidos. Por lo tanto, en los países árabes actualmente en transición, avanzar hacia un nuevo esquema institucional que separe de forma estricta los poderes civil y militar será un proceso de largo plazo. Las lecciones desde otros países muestran que, para que éste se consolide, deben surgir primero instituciones civiles fuertes que gocen de legitimidad popular. Al mismo tiempo, se requieren reformas que establezcan una clara cadena de mando y promuevan un cambio radical de mentalidad entre los militares, incluyendo la renovación de sus élites.



6

»»»» No obstante, aun cuando las reformas están en curso, los Gobiernos civiles tendrán dificultades para excluir a los militares de todo control político. Los Ejércitos continuarán desempeñando –al menos a corto y medio plazo– un papel importante en las transiciones de los países del Norte de África y Oriente Medio. Si bien los Gobiernos civiles intentan encontrar los medios para negociar con los líderes militares, varios instrumentos que ya se han probado en otras regiones tales como pactos, acuerdos legales y la profesionalización militar podrían contribuir a la vuelta de los militares a los cuarteles y a la reducción de su participación en asuntos políticos. En Egipto, este proceso ya ha comenzado a través de negociaciones entre los Hermanos Musulmanes y las Fuerzas Armadas. En toda la zona, las instituciones civiles necesitan mejorar su posición negociadora a través de la consolidación de su

legitimidad política y demostrando que son lo suficientemente fuertes como para manejar la situación política por sí solas. Esto fortalecerá a la administración civil y permitirá que las Fuerzas Armadas abandonen su papel de garantes de la seguridad interna y se adapten a nuevas funciones bajo la autoridad civil.

Rut Diamint es Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires).

Barah Mikail es investigador senior de FRIDE.

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org