

Opinión pública y Fuerzas Armadas en el Cono Sur¹

Public Opinion and Armed Forces in the Southern Cone

MARINA MALAMUD*

Profesora de Sociología Militar, Universidad de Buenos Aires.

Recibido: 15/12/08

Aprobado: 07/01/08

RESUMEN

Una de las más importantes consecuencias de esta etapa modernizadora en los Estados del Cono Sur, es la recuperación del interés de la ciudadanía por los temas de la defensa y la reactivación de debates postergados sobre los militares. Si bien las materias de discusión de cada sociedad no son directamente comparables, se pueden identificar al menos cuatro factores comunes: la consolidación del mando civil de la defensa, las deudas sociales de las dictaduras militares, el alcance de las alianzas con otros países y el rol que les corresponde desempeñar en el marco de la democracia. El tipo de compromiso ciudadano que se consiga alcanzar en los países sudamericanos, será clave en el fortalecimiento de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas.

Palabras Clave: Fuerzas Armadas; Opinión Pública; Defensa Nacional; América del Sur; Relaciones Civil-Militares.

ABSTRACT

One of the most important consequences of the modernizing stage in the South Cone States is the recovery of citizen's interest in the defense subject and the reactivation of deferred debates on the military. Although the matters of discussion in each society are not directly comparable, at least, four common factors can be identified: the consolidation of the defense civil management, the social debts of military dictatorships, the reach of the alliances with other countries and their correspondent role within the framework of the democracy. The type of citizen commitment reached by South American countries will become a key factor in the institutional reinforcement of the Armed Forces.

Key Words: Armed Forces; Public Opinion; National Defense; South America; Civil-Military Relations.

NOTA

* Este artículo se publica en virtud del convenio con el Real Instituto El Cano.

La imposición temática de los desafíos políticos internacionales, junto con la orientación reformista de los actuales Gobiernos del Cono Sur, han logrado promover un nuevo interés en la opinión pública sobre los temas relacionados a las Fuerzas Armadas, llevándolos a la primera plana de los principales medios de comunicación.

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 en términos tradicionales. Aún con esta ventaja comparativa, las estructuras militares del Cono Sur han enfrentado serias dificultades en su adaptación al contexto político mundial.

En especial en Argentina y Uruguay, durante la última década (y más) los militares afrontaron, entre otras dificultades, 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, producto de los sucesivos ajustes presupuestarios. 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 enfrentar 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 de la organización militar, 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 Estados

Unidos, 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 con 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: el alcance de las alianzas estratégicas con otras naciones; 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 el cuestionamiento de la misión de los militares. Asimismo, un cuarto tema se impone con especial relevancia en Argentina, Chile y Uruguay: las deudas sociales dejadas por los anteriores regímenes militares.

1. Alianzas estratégicas. En primera instancia, una encuesta realizada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) muestra que solo un 9 por ciento de los argentinos apoyó mantener unas estrechas relaciones con Estados Unidos, (contrario a

lo que ocurría durante la década pasada) mientras que un 27 por ciento se inclinó por Europa, un 18 señaló a Brasil, un 9 a Chile y solo el 2 por ciento 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 el 0 por ciento de los votos.

En Chile, la Corporación CERC, al relevar a los países latinoamericanos que recibían la mayor simpatía de su sociedad, en un informe de prensa fechado en agosto de 2006, demostró que un 38 por ciento de la población entrevistada tenía simpatía por Brasil, mientras que un 9 por ciento estaba con Argentina, un 4 con Uruguay y un 3 con Bolivia. Respecto de la imagen de los presidentes, se consideró mayoritariamente a Lula Da Silva con un 14 por ciento como el «más amigo», y como «menos amigo» a Néstor Kirchner y Evo Morales, con un 1 por ciento de las opiniones.

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

2. 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 roles 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 las fallas en el sistema de control, junto con los reclamos 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 por ciento de los encuestados señaló a las Fuerzas Armadas (ocupando nada menos que el tercer lugar en el ranking), tan sólo con un 2 por ciento 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 8 por ciento, 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.

3. Misión de las Fuerzas Armadas. Respecto de las prioridades que deben asignarse a los militares, pensando en los próximos diez 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 por ciento «defender la soberanía», seguido en partes iguales por «luchar contra el narcotráfico» y «mantener la capacidad operativa» con un 20 por ciento; «luchar contra el terrorismo» el 17 por ciento y, finalmente, «participar en operaciones de paz» con un 12 por ciento, 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 de otras funciones, como la lucha contra el narcotráfico. También resalta, una vez más, la ambigüedad que persiste en la identificación del rol 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 diez años.

En términos comparativos, la encuesta del CEBRI en Brasil, muestra que el 88 por ciento de los entrevistados apoya las acciones multilaterales en el marco de las Naciones Unidas. Fortalecer las Fuerzas Armadas se impone con un 47 por ciento, 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 rol que les corresponde a las Fuerzas Armadas.

Al identificarse nuevos desafíos a la seguridad nacional, se preguntó a los entrevistados sobre los temas más relevantes, en materia de pre-

paración de las fuerzas para estos nuevos escenarios, identificándola como «prioridades respecto de la reestructuración de las Fuerzas Armadas». Los resultados muestran que un 93 por ciento de las personas consideró fundamental la capacitación profesional, un 88 por ciento, lograr mayor integración y subordinación del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea al Ministerio de Defensa, y un 82 por ciento, 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 rol de los militares, en relación a 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 del 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 por ciento y el desempleo con un 10 y Chile, donde se distribuyen equitativamente ambas categorías, en un 22 por ciento.

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.

4. 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 por ciento 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 por ciento de los entrevistados cree que pasará a la his-

toría «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 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 por ciento de la opinión pública estuvo de acuerdo con que se cometieron violaciones de Derechos Humanos, un 99 por ciento de los líderes de opinión, y el 58 por ciento de los entrevistados de la mencionada fuerza. Se preguntó asimismo, si estaban de acuerdo con que constituyó la única metodología para terminar con la guerrilla: el 23 por ciento de la opinión pública contestó de manera afirmativa, un 9 por ciento de los líderes de opinión, y un 65 del 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 por ciento respondió que era un tema de extrema importancia, mientras que un 51 por ciento opinó que hay otros temas más importantes de los que el presidente debe ocuparse. Por otra parte, el 62 por ciento apoyó las decisiones del Gobierno respecto de las investigaciones, en oposición a un 18 por ciento, que manifestó que no las aprueba.

En relación a esto, un 60 por ciento 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 por ciento 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 de la violación de los Derechos Humanos, como el gran asunto pendiente.

CONCLUSIONES

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 división 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.