

## CAPÍTULO CUARTO

# LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA DESDE LA CONSTITUCIÓN. UN ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL CONTROL CIVIL HACIA LAS FUERZAS ARMADAS

Daira ARANA AGUILAR\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las relaciones cívico-militares en la teoría.* III. *Las relaciones civiles-militares en las Constituciones de América Latina ¿diferentes atendiendo al estado de la democracia actual?* IV. *Discusión y conclusiones.* V. *Referencias bibliográficas.*

### I. INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los países de América Latina, las fuerzas armadas realizan funciones fuera del marco tradicional de la seguridad y defensa nacional sin distinción entre regímenes democráticos o autoritarios como se distinguía en el siglo XX. En Brasil, durante el gobierno de Jair Bolsonaro, un gobierno catalogado de derecha, casi la mitad de los ministerios del Estado eran dirigidos por militares en retiro. En El Salvador, durante la presidencia de Nayib Bukele, otro gobierno de derecha y con un estilo de política pública enfocado en la popularidad, la fuerza armada realiza desde operaciones de captura de presuntos pandilleros, hasta conducción de autobuses. En México, con Andrés Manuel López Obrador, un gobierno considerado de izquierda moderada, el Ejército y la Armada se encargan de la construcción de obras públicas y de la administración de éstas, a partir de empresas paraestatales. Y en la emergencia sanitaria por COVID-19, la mayoría de los países de la región utilizó a sus fuerzas armadas para atender las necesidades de la población durante el proceso, a pesar de contar con instituciones civiles facultadas para ello.

---

\* Este texto fue elaborado en el marco de la investigación *Constabularización de las fuerzas armadas en América Latina*, en el doctorado en política pública de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

América Latina se encuentra ante un escenario en el que las fuerzas armadas realizan cada vez más tareas civiles, en donde tienen más recursos de poder y menos limitaciones en su actuación, pero sin haber llegado a ese punto a través de golpes de Estado como en el siglo XX, sino que, por el contrario, estas atribuciones y recursos han sido otorgados directamente por las autoridades civiles. Estas particularidades posicionan a los regímenes híbridos como casos de estudio relevantes para entender las fallas de la consolidación democrática en la región y repararlas.

Además, en algunos contextos, los gobiernos que han atribuido estas funciones a las fuerzas armadas previamente tuvieron discursos políticos encaminados a reducir las actividades de éstas en la vida pública o retirarlas de cuestiones como seguridad pública, debido a su relación con violaciones graves a derechos humanos (México). O previo a su llegada al poder tuvieron relaciones complicadas con los miembros de las fuerzas armadas debido a la ideología de su gobierno (Venezuela), mientras que en otros contextos la afinidad militar del Poder Ejecutivo parece facilitar la presencia de militares en ministerios relevantes (Brasil).

De acuerdo con el informe de Latinobarómetro 2021, el 62% de las personas encuestadas no apoyarían un gobierno militar. Particularmente, el 80% de los encuestados en Venezuela no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna circunstancia, el 59% en Brasil y el 55% en México. Es decir, existe un rechazo mayoritario a la participación de las fuerzas armadas en actividades políticas y gubernamentales que no son seguridad y defensa, al mismo tiempo que este fenómeno se extiende de manera significativa en la región.

Un aspecto que es mencionado en los estudios sobre militarización y militarismo en América Latina tiene que ver con la construcción legal interna de las atribuciones y límites del poder militar. Un hallazgo importante es que casi todas las fuerzas armadas de la región tienen dentro de sus misiones tareas como la construcción de infraestructura, participación en actividades médicas, actividades cívicas y civilizatorias, como alfabetización de zonas rurales, asistencia en caso de desastres, entre otras.<sup>1</sup>

En tal sentido, analizar cómo está configurado el control civil sobre las instituciones militares en las Constituciones de la región resulta relevante,

---

<sup>1</sup> Pion-Berlin, D. *et al.*, “Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America”, *Comparative Politics*, 2010, pp. 395-411, DOI: 10.5129/001041510X12911363509990; Krujtit, D. *et al.*, “From Political Armies to the «War Against Crime». The Transformation of Militarism in Latin America”, en Stavrianakis, A. y Selby, J. (eds.), *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*, Londres, Routledge, 2013, pp. 91-103.

sobre todo dimensionándolo a partir de los procesos de la región con los que se esperaba un avance significativo en la delimitación de las actividades de las fuerzas armadas. Aunque, desde la academia no se ha logrado obtener un consenso sobre cuáles deben ser los roles principales de las instituciones militares en las sociedades democráticas.<sup>2</sup>

## II. LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN LA TEORÍA

“Las fuerzas armadas encarnan el poder coercitivo del Estado y han ocupado... un lugar privilegiado en sus estructuras”.<sup>3</sup> Particularmente en América Latina, las fuerzas armadas están altamente vinculadas a los procesos políticos de independencia y transición política, lo cual les ha colocado en un lugar primordial como instituciones de Estado.

Los estudios sobre las relaciones cívico-militares, de acuerdo con Angstrom,<sup>4</sup> se han centrado en teorizar sobre el control civil sobre lo militar, sin lograr medir lo que implican las relaciones civiles-militares. Ante ello, resalta la importancia de distinguir entre civiles y militares como normas o estándares para comprender la diversidad en las relaciones cívico-militares, destacando cinco categorías: 1) supremacía civil sobre los militares, que es compartida por Samuel Huntington como control objetivo (1957); 2) supremacía militar sobre los civiles; 3) paridad entre civiles y militares; 4) entrelazado entre lo civil y lo militar, y 5) disolución entre lo civil y lo militar.

La distinción entre lo civil y lo militar ha derivado en estudiar las brechas que existen entre la sociedad y las fuerzas armadas y las consecuencias de la profesionalización militar en las relaciones con el componente civil del Estado.<sup>5</sup> La profesionalización es entendida, en términos de Huntington, como la no intervención de los militares en las dinámicas de la sociedad

---

<sup>2</sup> Wilén, N. et al., “A Versatile Organization: Mapping the Military’s core Roles in a Changing Security Environment”, *European Journal of International Security*, vol. 7, núm. 1, pp. 18-37, DOI:10.1017/eis.2021.27.

<sup>3</sup> Fernández-Montesinos, Federico Aznar, “La colaboración cívico militar”, *Relaciones y colaboración cívico militar*, documento de trabajo 13/2016 del Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional, Colombia, 2016, disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_trabajo/2016/DIEEET13-2016\\_Relaciones\\_y\\_colaboracion\\_civico\\_militar\\_Ferreiroa-Saldana.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET13-2016_Relaciones_y_colaboracion_civico_militar_Ferreiroa-Saldana.pdf).

<sup>4</sup> Angstrom, J., “The Changing Norms of Civil and Military and Civil-Military Relations Theory”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 24, núm. 2, 2013, pp. 224-236, disponible en: DOI:10.1080/09592318.2013.778014.

<sup>5</sup> Strachan, Hew, “The Civil-Military Gap in Britain”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003, pp. 43-63; Vennesson, Pascal, “Civil-Military Relations in France: Is there a Gap?”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003, pp. 29-42.

para minimizar su poder político.<sup>6</sup> De aquí la relevancia de los estudios sobre el papel de los militares en la vida política de los Estados.

Las democracias occidentales parecieran tener bien establecido el principio de control civil sobre los militares, y el propio Huntington resalta la importancia de que los militares profesionales tengan autonomía en la toma de decisiones técnicas en materia militar. Al respecto, algunos estudios se han enfocado en mostrar las implicaciones de la intervención política en la conducción de hostilidades y las tensiones que esto genera en las relaciones cívico-militares.<sup>7</sup>

Existen, al menos, cinco teóricos que han aterrizado la dimensión analítica de las relaciones cívico-militares, particularmente en el siglo XX y con un enfoque occidental: Huntington, Janowitz, Moskos, Finer y Stepan. Sus teorías, además de ser las más citadas en la literatura sobre relaciones civiles-militares, se enfocan en “extraer a los militares del juego político por su capacidad coactiva”.<sup>8</sup>

Samuel Huntington, como ya se mencionó previamente, pone un énfasis especial en el control civil sobre los militares a partir de la profesionalización militar y en la efectiva subordinación de las fuerzas armadas ante el poder civil, manteniendo la autonomía militar sólo en asuntos estrictamente militares.<sup>9</sup>

Janowitz, por su parte, refuerza la noción de que las instituciones militares, como burocracias, enmarcan una profesión que va más allá de la administración de la violencia monopolizada legítimamente por el Estado. Para este autor, los militares deben mantener una cercanía con la sociedad y, además, quienes les estudian, deben entender que el Ejército es un grupo de presión eficaz dentro de los Estados. Sin embargo, al igual que Huntington, el autor insiste en la separación de lo civil y lo militar en la vida política de los Estados.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Huntington, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA, Belknap Press, 1957.

<sup>7</sup> Freedman, L., “Political Impatience and Military Caution”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 44, núm. 1, pp. 91-116, disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1672162>.

<sup>8</sup> Fernández-Montesinos, *op. cit.*, p. 17.

<sup>9</sup> Huntington, *op. cit.* Una de las principales críticas a la teoría de las relaciones cívico-militares de Huntington es que limita la participación ciudadana en las políticas de defensa nacional, lo cual pudiera significar un costo importante para la consolidación democrática. De igual forma, existen críticas a la factibilidad de lograr un control civil objetivo en la medida en que de algún modo las fuerzas armadas son parte deliberante del Estado.

<sup>10</sup> Janowitz, Morris, *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.

Para Moskos, los postulados de Huntington y Janowitz parten de un supuesto que no es real: la separación entre civiles y militares, y permite repensar las relaciones cívico-militares desde una perspectiva basada en los valores institucionales y ocupacionales. Para este autor, dado que las fuerzas armadas representan una profesión más y sus valores no son distintos a los de la sociedad misma, las relaciones cívico-militares no son un problema.<sup>11</sup>

Finer, por su parte, considera que las fuerzas armadas son un “poder moderador” que tienen un papel de árbitro en la vida pública. El autor es referenciado, entre otros aspectos, por su tipología sobre las modalidades de presión militar por las que puede llevarse un golpe de Estado:

- *Presión* sobre el gobierno o el Congreso, para influir en favor de los intereses militares.
- *Extorsión ilegítima*, basada en reclamos al gobierno o el congreso bajo la amenaza de que, en caso de no ser aceptados, procederán a acciones dañinas, denominadas *golpe de Estado tácito*, en la que el gobernante toma las decisiones que le imponen los militares como grupo de presión.
- Amenaza o uso de la violencia para *reemplazar al gobierno civil por otro gobierno civil*.
- Amenaza o uso de la violencia para *reemplazar al gobierno civil por un gobierno militar*.<sup>12</sup>

Stepan se enfoca en las transiciones democráticas de las fuerzas armadas. Particularmente, establece que las transiciones democráticas deben estar acompañadas de modificaciones legislativas que limiten la participación de las fuerzas armadas en la vida pública y que, además, permitan su retirada, de ser el caso, de todo tipo de administración civil. Establece la relevancia de que los Estados cuenten con una clara política de defensa, una

---

<sup>11</sup> Moskos, Charles, “La nueva organización militar: ¿institucional, ocupacional o plural?”, *Conferencia de Inauguración de las II Jornadas de Sociología de la Asociación Castellana de Sociología*, Madrid, 1982, disponible en: <https://revistaiztapolapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/869>. Para autores como Malamud (2014) o Fernández- Montesinos (2016) la visión de Moskos es una visión basada en la economía liberal en la que la organización militar es una organización flexible que se adapta a las necesidades del contexto, caracterizados principalmente por desdibujar “lo civil” de la sociedad.

<sup>12</sup> Mendoza-Cortés, Paloma, “Coyunturas de hibridación de golpes y autogolpes de Estado en regímenes democráticos desde el enfoque de las relaciones civil-militares”, en Arana, Daira y Avilés, Omar (coords.), *Fuerza pública en América Latina. Sus retos y buenas prácticas a la luz de la democracia y los derechos humanos*, Guadalajara, Editorial Universidad de Guadalajara, 2022, pp. 162-192.

mejoría en la técnica profesional militar y una claridad en sus misiones. Además, Stepan refiere como importante que la sociedad se involucre en temas de defensa nacional y que las fuerzas armadas asuman tareas enfocadas a la protección de las personas, como operaciones de paz o apoyo en desastres naturales.<sup>13</sup>

De esta forma, el equilibrio en la teoría de las relaciones cívico-militares bajo el contexto democrático es representada por Stepan que, retomando a los autores anteriores, establece una serie de requisitos en las relaciones civiles militares que son coincidentes con lo que establecen los estándares democráticos interamericanos debido a su enfoque en la transición democrática. Además, enfatiza la relevancia que tiene el diseño del marco legal en las relaciones civiles-militares y la importancia de los límites a la participación militar en otras esferas desde este ámbito, aspecto que será analizado en el siguiente apartado.

### III. LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA ¿DIFERENTES ATENDIENDO AL ESTADO DE LA DEMOCRACIA ACTUAL?

La democracia, como sistema político, no sólo se restringe al libre ejercicio del derecho al voto, sino también a que el Estado sea promotor y garante de un entorno en el que todas las personas pueden ejercer sus derechos humanos con libertad y sin discriminación. De acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2001, en sus artículos 3o. y 4o., establece los elementos esenciales de la democracia representativa,<sup>14</sup> entre ellos la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, las fuerzas armadas mantienen una posición que impide afirmar que están subordinadas al poder civil *de facto* debido al aumento de sus tareas y misiones, y a su participación en actividades que son ajenas al sector de defensa y seguridad nacional, sin distinción entre regímenes democráticos o autoritarios, o de izquierda o de derecha.

---

<sup>13</sup> Stepan, Alfred C., *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988; Martínez, Rafael *et al.*, “Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina”, *Documentos CIDOB*, 36, 2013.

<sup>14</sup> Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en: [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).

Además, en materia de seguridad, la mayoría de los países en América Latina ha empleado estrategias similares para “combatir” al crimen organizado y reducir la violencia, las cuales consisten en el despliegue territorial de las fuerzas armadas y el aumento de penas privativas de la libertad en delitos asociados con estas actividades ilícitas, lo que se ha denominado populismo punitivo.

Las consecuencias de la participación de las fuerzas armadas en tareas primordialmente civiles han sido ampliamente estudiadas, sobre todo en estudios de caso, y dentro de éstas se encuentra el aumento tanto de violaciones a derechos humanos como de los niveles de violencia y del uso letal de la fuerza por parte de la fuerza pública, debilitamiento de las instituciones civiles de seguridad y la contribución a la noción de la existencia de gobiernos autoritarios contrarios a los estándares democráticos.<sup>15</sup> Otros estudios se han enfocado en las consecuencias de la llamada militarización en las capacidades del Estado para cumplir con sus funciones relacionadas con seguridad y orden público y la captación de impuestos, en donde se asocia a la militarización con un debilitamiento del Estado.<sup>16</sup>

En tanto a las consecuencias de la preponderancia del poder militar sobre el civil en la vida política de los Estados, los estudios sobre violencia y conflictos armados en África han centrado su atención en las consecuencias de los gobiernos militares en la consolidación de la democracia y el desarrollo de los países del continente<sup>17</sup> y en una crítica sobre cómo los enfoques de *securitización* de los gobiernos han encaminado procesos de militarismo.<sup>18</sup>

Sin embargo, lo que parece caracterizar a América Latina durante el siglo XXI, es que la influencia y participación de las fuerzas armadas no está determinada por golpes de Estado o en gobiernos altamente autoritarios como en el siglo XX, o en otras regiones, África o países asiáticos por ejem-

---

<sup>15</sup> Flores-Macías, Gustavo *et al.*, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2021, pp. 519-538. DOI 10.1017/S1537592719003906; Krujtit, D. *et al.*, *op. cit.*, pp. 91-103; Durán-Martínez, Angélica, *The Politics of Drug Violence. Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*, Oxford University Press, 2018; Silva Forné, Carlos *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, 2017, pp. 331-359, DOI: 10.18504/PL2550-015-2017.

<sup>16</sup> Flores-Macías, Gustavo, “The Consequences of Militarizing Anti-drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 51, núm. 1, 2018, pp. 1-20, disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041518824414647>.

<sup>17</sup> De Waal, A., *Demilitarizing the Mind: African Agendas for Peace and Security*, Africa World Press, Trenton, NJ, 2002.

<sup>18</sup> Gelot, Linnéa *et al.*, “African Security and Global Militarism”, *Conflict, Security & Development*, vol. 19, núm. 6, pp. 521-542, 2019, DOI:10.1080/14678802.2019.1688959.

plo, sino que se desarrolla en un consenso entre las élites políticas civiles y la élite militar, en donde las fuerzas armadas sólo realizan aquellas actividades que les son encomendadas por los gobiernos en turno<sup>19</sup> y en donde, además, evitan participar en momentos de crisis política bajo órdenes presidenciales para mantener su prestigio y evitar futuras represalias haciendo un análisis de costo-beneficio.<sup>20</sup> Esto da cuenta de transformaciones dentro de las instituciones militares de la región que pueden significar un reflejo de controles civiles de facto, o de vínculos fuera del ámbito democrático en las relaciones cívico-militares.

De acuerdo con la edición correspondiente a 2022 del Índice de Democracia elaborado por *The Economist Intelligence Unit*,<sup>21</sup> América Latina es una de las regiones que durante la pandemia por COVID-19 tuvo mayores retrocesos en la consolidación de los regímenes democráticos en sus Estados. Pasó de un puntaje general de 5.57 en 2021 a 5.25 en 2022.<sup>22</sup>

El Índice brinda cuatro categorías para clasificar los regímenes políticos: democracia plena, democracia defectuosa, régimen híbrido, régimen autoritario.

La democracia plena es definida como aquella en la que los derechos humanos son protegidos y respetados, el funcionamiento del gobierno es satisfactorio, hay diversidad en la prensa, el Poder Judicial es independiente y hay problemas limitados respecto al funcionamiento de las democracias.

La democracia defectuosa es aquella en donde hay elecciones libres y justas, aunque hay problemas como el respeto a la libertad de expresión de la prensa, hay problemas en el funcionamiento del gobierno y hay poca cultura y participación política.

---

<sup>19</sup> Krujit *et al.*, *op. cit.*; Diamint, Rut, “Democracias fragilizadas y militares multipropósito”, en Martínez, R. (coord.), *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022, pp. 33-66; Diamint, Rut, “Remilitarización en América Latina”, en Grabendorff, Wolf (ed.), *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021, pp. 333-352.

<sup>20</sup> Pion-Berlin, D. *et al.*, “Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 42, núm. 4, 2010, pp. 395-411, DOI: 10.5129/001041510X12911363509990.

<sup>21</sup> El Índice tiene cinco categorías a ponderar: 1) proceso electoral y pluralismo; 2) funcionamiento del gobierno; 3) participación política; 4) cultura política, y 5) libertades civiles.

<sup>22</sup> Aunque existen otros índices que caracterizan los avances democráticos en el mundo he decidido utilizar el índice elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* por su facilidad de consulta y las distinciones que ofrece entre los tipos de régimen enfocado en avances y retrocesos del proceso democrático, además de que es un índice que tiene actualizaciones anuales que permiten la comparación en el tiempo.



Los regímenes híbridos son aquellos en los que las elecciones tienen algunas irregularidades, sus gobiernos son casi dictaduras, existen violaciones graves a derechos humanos y el Poder Judicial no es independiente.

Los regímenes autoritarios son aquellos en donde no hay pluralidad política, las elecciones, cuando se llevan a cabo, no son libres, hay violaciones graves a derechos humanos, los medios de comunicación son controlados por el Estado, y hay una represión a la crítica, además de falta de independencia del Poder Judicial.<sup>23</sup>

Conforme a esta clasificación, a continuación, se presentan las características generales de las relaciones cívico-militares a partir del marco constitucional de América Latina tomando en cuenta los siguientes parámetros, con base en las consideraciones teóricas presentadas previamente: subordinación constitucional de las fuerzas armadas al poder civil; ministro de defensa civil o militar, fuero militar y antecedente de dictadura militar.

El objetivo de esta caracterización es encontrar algunos patrones entre los diferentes regímenes y cómo están establecidas sus relaciones cívico-militares desde la Constitución política. Este análisis descriptivo servirá para una investigación más profunda sobre las relaciones cívico-militares en América Latina que incluya las actividades civiles que las fuerzas armadas realizan en cada país y un análisis detallado sobre sus procesos de militarización y militarismo.

---

<sup>23</sup> El objetivo de este texto no es problematizar las categorías y dimensiones de la democracia, por ello no se ahonda en la discusión teórica que subyace a estas categorías.

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA<sup>24</sup>

<i>País</i>	<i>Régimen</i>	<i>Subordinación constitucional de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo</i>	<i>Distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas</i>	<i>Ministro de Defensa civil o militar</i>	<i>Fuero militar</i>	<i>Antecedente de dictadura militar</i>
Uruguay	Democracia plena	Sí. Artículo 168	No específica	Civil	Sólo para delitos militares y en caso de guerra. Artículo 253 constitucional	Sí. 1973-1985
Costa Rica	Democracia plena	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sí. 1917-1919
Chile	Democracia plena	Sí. Artículo 31	Sí. Artículo 101	Civil	Sólo para delitos militares	Sí. 1973-1990
Brasil	Democracia defectuosa	Sí. Artículo 84	Sí. Artículos 142 y 144	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 124 constitucional	Sí. 1964-1985
Panamá	Democracia defectuosa	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sin fuerzas armadas	Sí. 1968-1989
Argentina	Democracia defectuosa	Sí. Artículo 86	No	Civil	No	Sí. 1976-1983
Colombia	Democracia defectuosa	Sí. Artículo 189	No. Artículo 216	Civil	Sólo para delitos militares. Artículos 221 y 222	Sí. 1953-1957
Perú	Régimen híbrido	Sí. Artículo 98, artículo 118, artículo 167, artículo 169	Sí. Artículo 165 y 166	Militar (en retiro)	Sólo para delitos militares. Artículo 173	Sí. 1968-1980

<sup>24</sup> En el análisis se omiten los países del Caribe que sí son considerados en el Índice.

<i>País</i>	<i>Régimen</i>	<i>Subordinación constitucional de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo</i>	<i>Distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas</i>	<i>Ministro de Defensa civil o militar</i>	<i>Fuero militar</i>	<i>Antecedente de dictadura militar</i>
Paraguay	Régimen híbrido	Sí. Artículo 173	No. Artículo 172. Aunque distingue funciones el artículo 175	Militar (en retiro)	Sólo para delitos militares. Artículo 174	Sí. 1954-1989
El Salvador	Régimen híbrido	Sí. Artículo 157	Sí. Artículo 159	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 216	Sí. 1931-1979
Ecuador	Régimen híbrido	Sí. Artículo 147	Sí. Artículo 158	Militar (en retiro)	Sólo para delitos militares. Artículo 160	Sí. 1976-1979
México	Régimen híbrido	Sí. Artículo 89	No. Se refiere en artículos distintos a la seguridad pública y a la seguridad nacional	Militar (dos ministros, uno de Defensa y otro de Marina)	Sólo para delitos militares. Artículo 13	No
Honduras	Régimen híbrido	Sí. Artículo 245, artículo 272	Sí. Artículos 273, 274, 293	Civil	Sólo para delitos militares. Artículo 90	Sí, en diversos periodos cortos. 1912-1919; 1919-1924
Bolivia	Régimen híbrido	Sí. Artículo 163	Sí. Artículos 244 y 252	Civil	Sólo para delitos militares. Artículo 180	Sí. 1964-1982

<i>País</i>	<i>Régimen</i>	<i>Subordinación constitucional de las fuerzas armadas al Poder Ejecutivo</i>	<i>Distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas</i>	<i>Ministro de Defensa civil o militar</i>	<i>Fuero militar</i>	<i>Antecedente de dictadura militar</i>
Guatemala	Régimen híbrido	Sí. Artículos 182 y 183	No. El artículo 244 define con claridad la naturaleza de las fuerzas armadas, pero el texto constitucional no hace lo mismo con la policía o fuerza pública	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 219	Sí. 1982-1985
Nicaragua	Régimen autoritario	Sí. Artículos 93 y 95	Sí. Artículos 92 y 97	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 93	Sí. 1937-1979
Cuba	Régimen autoritario	Sí. Artículo 128	No. Artículos 220 y 221	Militar	No especificado	Sí. 1952-1958
Venezuela	Régimen autoritario	Sí. Artículo 156 y 236	Sí. Artículos 328 y 332	Militar	Sólo para delitos militares. Artículo 261	Sí, en diferentes periodos

De las tres democracias plenas, no es posible establecer patrones claros. Por un lado, Costa Rica no cuenta con fuerzas armadas, Uruguay tiene una Constitución que se enfoca en menor medida, respecto de otras Constituciones, en definir las atribuciones de las fuerzas armadas, y Chile, debido a su pasado autoritario, tiene una mejor limitación jurídica de las atribuciones de las fuerzas armadas. Sin embargo, en el caso de Uruguay se destaca que el ministro de Defensa es civil, un aspecto que es enunciado en la literatura como esencial en el control civil democrático sobre los militares.<sup>25</sup>

En el caso de las democracias defectuosas, un primer patrón es que todas vivieron dictaduras militares en el siglo XX. Excluyendo a Panamá, que tampoco cuenta con fuerzas armadas, todas establecen la subordinación de las fuerzas armadas al titular del Poder Ejecutivo como sinónimo de subordinación militar al poder civil. Además, todos los países en esta categoría tienen un fuero militar acotado únicamente a los delitos militares. En donde se observan diferencias es en si la titularidad del Ministerio de Defensa es civil o militar y si la Constitución establece una clara distinción entre fuerza pública y fuerzas armadas.

En los casos de Brasil y Perú se observa que sólo distinguen entre fuerza pública y fuerzas armadas pero sus ministros de Defensa son militares. Y Argentina y Colombia no distinguen entre fuerza pública y fuerzas armadas; sin embargo, sus ministros son civiles.

En el caso de los regímenes híbridos, México resulta ser el país que menos claridad ofrece respecto de las atribuciones y características de las fuerzas armadas y la fuerza pública a nivel constitucional, y el único en toda la región que no vivió una dictadura militar durante el siglo XX.<sup>26</sup> En esta categoría, con excepción de Honduras y Bolivia, todos los países tienen ministros de defensa militares. Todos mantienen el fuero militar de manera exclusiva a delitos militares, y sólo Paraguay, México y Guatemala no distinguen con claridad entre fuerza pública y fuerzas armadas en sus Constituciones.

---

<sup>25</sup> Grabendorff, Wolf, “¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina”, en Grabendorff, Wolf (coord.), *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung, 2021.

<sup>26</sup> Estas características han sido explicadas por algunos autores como derivadas del pacto cívico-militar del México postrevolucionario, en donde el Partido Revolucionario Institucional concedió una serie de prerrogativas a las fuerzas armadas para mantener su lealtad y reducir su capacidad de influencia en la vida pública. Este tema, por sí mismo, es sujeto de otro ensayo.

En el caso de los regímenes autoritarios, Venezuela, Cuba y Nicaragua tienen a militares como titulares de sus ministerios de Defensa. Llama la atención que la Constitución de Venezuela establece con mucha claridad las características de las fuerzas armadas como no deliberantes ni participantes activamente en la vida pública, a pesar de los vínculos entre el régimen chavista y las fuerzas armadas del país.

Por otro lado, es importante mencionar que las Constituciones de Paraguay, El Salvador (artículo 152), Honduras (artículo 240) y Nicaragua (artículo 94), por ejemplo, contemplan restricciones a los miembros de las fuerzas armadas para ejercer cargos de elección popular, como el de presidente de la nación o de ejercer actividades partidistas. En la Constitución de Ecuador se prohíbe que los miembros de las fuerzas armadas o de la policía nacional en activo sean ministras o ministros de Estado (artículo 152). Y la Constitución de Guatemala transfiere al Congreso el mando del Ejército si el presidente de la República es desconocido por éste si continúa en el cargo más de lo atribuido constitucionalmente (artículo 165).

#### IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis descriptivo presentado en el apartado anterior permite visualizar que, en general, las relaciones cívico-militares en América Latina, desde el marco constitucional, están basadas en la subordinación de las fuerzas armadas a la persona titular del Poder Ejecutivo y al mando que ésta tiene sobre las instituciones militares, y no en la subordinación a las instituciones civiles del Estado en su conjunto.

Además, la mayoría de los países cuentan con ministros de Defensa militares y las Constituciones no establecen obligatoriedad para que estas posiciones políticas sean ocupadas por personal civil. Esto, en su conjunto, no refleja las modificaciones legislativas necesarias para establecer, en el marco de las transiciones democráticas de la región, un esquema de control objetivo de las fuerzas armadas desde el poder civil.

Existen cuestiones planteadas por Stepan como la claridad en las políticas de defensa, que no son observables desde el marco constitucional y que son importantes para entender los límites democráticamente establecidos a la función de las fuerzas armadas. Lo que sí debería poder observarse es una claridad en las misiones de las fuerzas armadas. Lo anterior es un aspecto débil en la mayoría de las Constituciones de América Latina, sin importar el tipo de régimen, en donde los casos de Venezuela y Uruguay pueden ser interesantes de comparar. Mientras la Constitución venezolana sí establece

una suerte de catálogo de atribuciones de las fuerzas armadas siendo un régimen autoritario, Uruguay, como democracia plena, no contiene estas características en su texto constitucional.

Otro aspecto relevante es la distinción que las Constituciones ofrecen entre fuerza pública y fuerzas armadas, sobre todo ante el estado actual de los análisis sobre militarización en la región. Se observa que la mayoría de las Constituciones de América Latina, independientemente del régimen político, no ofrecen una clara distinción entre estas burocracias que representan el monopolio legítimo de la violencia. Esta cuestión puede alimentar una hipótesis para explicar el aumento de la militarización en América Latina, en donde a mayor distinción constitucional entre fuerza pública y fuerzas armadas, menor es la probabilidad de tener procesos de militarización o militarismo en ese país.

Sin embargo, se requiere un análisis más detallado para determinar si algunas Constituciones confieren atribuciones a los otros poderes del Estado para mantener un control objetivo sobre las fuerzas armadas. En la mayoría de los países se observa que el Poder Legislativo se encarga de autorizar los ascensos de alto rango; no obstante, esta atribución no es suficiente, sobre todo tomando en cuenta procesos como el mexicano en el que los expedientes del personal militar no son siquiera revisados por los senadores para poder determinar con base en su trayectoria, si merece o no el ascenso en su carrera militar.

La importancia que se le ha dado en los últimos años a la participación directa de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, así como en otras tareas ajenas a la defensa nacional, sigue posicionando a las relaciones civiles-militares como un aspecto relevante a analizar, no sólo desde la perspectiva de la ciencia política y las relaciones internacionales, sino también desde la perspectiva de la política pública, debido al impacto que unas relaciones desequilibradas pudieran tener en el gasto público, el diseño e implementación de políticas públicas y la atención, o no, de temas relevantes en la agenda pública.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGSTROM, J., “The Changing Norms of Civil and Military and Civil-Military Relations Theory”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 24, núm. 2, 2013, disponible en: *doi:10.1080/09592318.2013.778014*.
- DE WAAL, A., *Demilitarizing the Mind: African Agendas for Peace and Security*, Africa World Press, Trenton, Nueva Jersey, 2002.

- DIAMINT, Rut, “Remilitarización en América Latina”, en GRABENDORFF, Wolf (ed.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Colombia, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.
- DIAMINT, Rut, “Democracias fragilizadas y militares multipropósito”, en MARTÍNEZ, R. (coord.), *El papel de las fuerzas armadas en la América Latina del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022.
- DURÁN-MARTÍNEZ, Angélica, *The Politics of Drug Violence. Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*, Oxford University Press, 2018.
- Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021, The China Challenge*, 2022.
- FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico Aznar, “La colaboración cívico militar”, *Relaciones y colaboración cívico militar*, Documento de Trabajo 13/2016 del Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional, Colombia, 2016, disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_trabajo/2016/DIEET13-2016\\_Relaciones\\_y\\_colaboracion\\_civico\\_militar\\_Ferreiroa-Saldana.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEET13-2016_Relaciones_y_colaboracion_civico_militar_Ferreiroa-Saldana.pdf).
- FLORES-MACÍAS, Gustavo, “The Consequences of Militarizing Anti-drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 51, núm. 1, 2018, disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041518824414647>.
- FLORES-MACÍAS, Gustavo *et al.*, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, vol. 19, núm. 2, 2021, disponible en: DOI 10.1017/S1537592719003906.
- FREEDMAN, L., “Political Impatience and Military Caution”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 44, núm. 1, disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1672162>.
- GELOT, Linnéa *et al.*, “African Security and Global Militarism”, *Conflict, Security & Development*, vol. 19, núm. 6, 2019, disponible en: DOI: 10.1080/14678802.2019.1688959.
- GRABENDORFF, Wolf, “¿Un nuevo papel para los militares? Una introducción a las relaciones cívico-militares en América Latina”, en GRABENDORFF, Wolf (coord.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung, 2021.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA, Belknap Press, 1957.
- JANOWITZ, Morris, *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.
- KRUJIT, D. *et al.*, “From political armies to the «war against crime». The transformation of militarism in Latin America”, en STAVRIANAKIS, A. y SELBY, J. (eds.), *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*, Londres, Routledge, 2013.



- MARTÍNEZ, Rafael *et al.*, “Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina”, *Documentos CIDOB*, 36, 2013.
- MENDOZA-CORTÉS, Paloma, “Coyunturas de hibridación de golpes y autogolpes de Estado en regímenes democráticos desde el enfoque de las relaciones civil-militares”, en Arana, Daira y Avilés, Omar (coords.), *Fuerza Pública en América Latina. Sus retos y buenas prácticas a la luz de la democracia y los derechos humanos*, Guadalajara, Editorial Universidad de Guadalajara, 2022.
- MOSKOS, Charles, “La nueva organización militar: ¿institucional, ocupacional o plural?”, Conferencia de Inauguración de las II Jornadas de Sociología de la Asociación Castellana de Sociología, Madrid, 1982, disponible en: <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/869>.
- Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en: [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).
- PION-BERLIN, D. *et al.*, “Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America”, *Comparative Politics*, 2010, disponible en: DOI: 10.5129/001041510X12911363509990.
- SILVA FORNÉ, Carlos *et al.*, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, 2017, disponible en: DOI: 10.18504/PL2550-015-2017.
- STEPAN, Alfred C., *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988.
- STRACHAN, Hew, “The Civil-Military Gap in Britain”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003.
- VENNESSON, Pascal, “Civil-Military Relations in France: Is there a Gap?”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003.
- WILÉN, N. *et al.*, “A Versatile Organization: Mapping the Military’s Core Roles in a Changing Security Environment”, *European Journal of International Security*, vol. 7, núm. 1, disponible en: DOI:10.1017/eis.2021.27.