



Universidad de Chile  
Instituto de Ciencia Política  
Programa “Estado, Defensa Nacional y  
Fuerzas Armadas para el Siglo XXI”  
EDEFA XXI

**DESAFÍOS EN LA FORMACIÓN MILITAR DE NIVEL  
SUPERIOR**

**ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA LA REALIDAD DE AMÉRICA  
DEL SUR**

*DOCUMENTO PROVISORIO*

*D R A F T*

**GUILLERMO HOLZMANN**  
*Instituto de Ciencia Política*  
*Universidad de Chile*  
*e-mail: gholzman@abello.dic.uchile.cl*

*Prepared for delivery at the XXII International Congress of the Latin American  
Studies Association, Hyatt Regency Hotel, Miami, Florida  
March 16 – 18, 2000*

**L A S A 2000**

## **INTRODUCCIÓN**

El proceso de instauración y consolidación democrática en los países de América del Sur, ha pasado por diversas etapas. De hecho, cada nación ha debido enfrentar distintos problemas en este proceso, teniendo como puntos en común la necesidad de implementar un sistema democrático post gobiernos autoritarios y la exigencia de adecuarse a un sistema económico internacional en proceso de transformación después de la caída del muro de Berlín.

En este contexto, los argumentos asociados a la emergencia de un nuevo orden mundial, caracterizado por la globalización económica y la mundialización de las comunicaciones, resultan ser un lugar común, imposible de soslayar, cada vez que se desea aproximarse a la descripción de la realidad de cada país del cono sur.

En términos breves, hoy en día el mundo y, particularmente América del Sur, se desenvuelve dentro de un concepto político democrático o poliárquico, según Dahl, el cual define los límites dentro de los cuales las sociedades deben establecer su estructura y funcionamiento para permitir su integración o incorporación a la dinámica global y, a la vez, bajo un esquema económico de economía de mercado, cuyos matices son tan variados como los de la democracia, pero cuyas fronteras son reconocidas en forma general, por las distintas aplicaciones y por las exigencias, expresadas como “imperativos estratégicos”, por parte de los organismos internacionales como son el FMI o el Banco Mundial.

Está claro que este nuevo orden mundial acepta matices y énfasis distintos según sea la capacidad del país para avanzar en la socialización de estas ideas y en la factibilidad concreta de realizar las reformas del Estado y los cambios estructurales en los aparatos productivos y participativos que demandan esta nueva forma de concebir la política y la economía en el mundo de hoy.

En lo concreto la política y la economía se expresan en esquemas flexibles y rígidos a la vez. Flexibles en el modo de implementación y rígidos en lo referente a las condiciones mínimas que deben cumplir en cuanto a las exigencias internas y externas que cada país posee. Junto con ello, temas como los derechos humanos, el medioambiente y otros, de especial relevancia para occidente, penetran en forma intensa las capas sociales, políticas y hasta

económicas, generando nuevas conductas y, por cierto, demandas, respecto al quehacer y perspectivas de los gobiernos democráticos. A su vez, y en virtud de la facilidad en el acceso de la información, ésta aparece rompiendo estructuras al ser posible su acceso a una mayor cantidad de personas e instituciones.

En este contexto, los gobiernos democráticos han debido enfrentar áticos han debido enfrentar en forma paralela, la implementación de un sistema democrático, la adecuación estructural de la economía, la reforma del Estado, la integración a un mundo globalizado en lo político y en lo económico y, por cierto, el incremento de las demandas de la población, cuya expresión ha dejado de ser principalmente ideológica.

Desde otra perspectiva, ello significa una reformulación del concepto de gobierno, de Estado, de partidos políticos, grupos de presión y de actores sociales, económicos y políticos, entre otros. Al efecto, es posible reconocer cambios en los roles y en el lugar relativo que ocupan dentro de la arquitectura social de cada país. Hoy en día, conceptos como eficiencia, gestión, productividad, representación, participación y pragmatismo han desplazado las concepciones ideológicas de carácter globalizante y excluyentes, estableciendo desafíos distintos a los gobiernos y a la clase política y obligando a generar una mayor capacidad de coordinación y coherencia interna en las políticas públicas.

Este cambio, marcado por la incertidumbre acerca del futuro y por una flexibilidad de base pragmática, determina, muchas veces, la proyección a veces muy anclada en la visión de pasado, que cada país debe desarrollar.

En lo concreto, resulta evidente de que estamos en un proceso de profundos cambios condicionados primero por la realidad mundial, en lo político y económico, y con un fuerte impacto en la estructura del Estado. En este escenario, las burocracias estatales se enfrentan a desafíos específicos que se vinculan con la exigencia de mayor eficiencia y eficacia en su quehacer, asociadas a mejorar la gobernabilidad democrática de cada país, entendiendo por gobernabilidad la capacidad que cada gobierno debe tener para dar respuesta oportuna y eficaz.

En el ámbito civil, resulta frecuente que a las tradicionales burocracias del Estado se sumen especialistas de alto nivel para ejercer asesorías a los ministerios y la Presidencia de cada país. Así, la reforma del estado empieza a depender a de la capacidad de estos asesores para internalizar e implementar

cambios en la estructura y, principalmente, en los procesos decisionales de las democracias.

Al efecto, la creciente preocupación por las políticas públicas y sus métodos de planificación e implementación, han permitido el desarrollo de una importante bibliografía acerca de las nuevas áreas de conocimiento que se requiere desarrollar para asegurar la permanencia del esfuerzo reformista y, a la vez, dotar a la democracia de condiciones objetivas de estabilidad y gobernabilidad.

En esta perspectiva, existen menos trabajos asociados a los conocimientos que deben ser desarrollados por las fuerzas armadas en una visión de integración a la estructura del Estado. De hecho, en los últimos años ha existido una principal preocupación por la democratización de las sociedades y de sus fuerzas armadas, cuyo objetivo se ha centrado en generar las condiciones para que éstas no vuelvan a participar en golpes de estado o se puedan convertir en una amenaza para la democracia. En virtud de ello, en variados países del Cono Sur se ha avanzado en la generación y establecimiento de una Política de Defensa, consonante con los procesos de integración y globalización. En esta política destaca la sistematización del pensamiento estratégico de las sociedades y la definición de conceptos claves para el establecimiento de un clima de confianza entre los países vecinos y paravecinos, que en otrora fueron fuentes de conflictos y enfrentamientos bélicos y diplomáticos entre los países. Como resultado de este esfuerzo en los países se ha ido desarrollando la conformación de una comunidad de defensa y de un mejoramiento ostensible de las relaciones político – militares.

Es justamente, en este contexto mundial, regional y nacional, donde nos planteamos la cuestión de la formación de los militares en su nivel superior, entendiendo que dicha formación debe contener aspectos complementarios a la enseñanza netamente de carácter militar que determina la posibilidad de aporte a la gestión gubernamental en los niveles que le son propios y que se ubican, necesariamente, en el de asesoría.

Así, el objetivo de este ensayo es cuestionar el tipo de formación que el Estado requiere y exige en los oficiales superiores de las fuerzas armadas para su plena incorporación a los esfuerzos de reforma e integración que todo país requiere.

## **I. LA FUNCIÓN MILITAR DENTRO DEL ESTADO DEMOCRATICO**

Histórica y tradicionalmente, los militares han tenido como preocupación fundamental la preparación para la guerra, alrededor de lo cual se diseñan los programas de formación y surgen las doctrinas que sostienen la estrategia militar y su aplicación táctica. Sobre el particular, existen una diversidad de textos y una disciplina específica, la polemología, que estudia el arte de la guerra.

No es nuestro objetivo analizar las materias profesionales o técnicas que deben estar presentes en las currículas de las academias, sino que preguntarnos acerca de la forma en que el Estado democrático espera que los militares aporten a al proceso de reforma, cambio y proyección del Estado democrático moderno.

Para ello, es menester identificar las áreas donde se concentra la necesidad de conocimiento y luego establecer la fórmula política, mediante la cual es esperable que los militares desarrollen una función de asesoría en el gobierno, sin que ello implique o suponga algún grado de politización.

Es nuestra opinión que mientras mayor integración en la gestión gubernamental exista de parte de los militares, mayor es la regulación de su actividad, evitando con ello situaciones de aislacionismo que suelen dejar a los militares en una situación de guardianes lejanos de estabilidad societal.

En todas las democracias consolidadas, los militares mantienen un activo papel al interior de las burocracias, suponiendo en ello, la capacidad política del gobierno civil de establecer expresamente los objetivos e intereses nacionales, desde donde se deduce la misión de las fuerzas armadas, acompañando todo ello de efectivos mecanismos de control provenientes tanto del Ejecutivo como del legislativo, en materias presupuestarias como de evaluación en el cumplimiento de la misión. Los militares son un instrumento estatal que sirve y respalda la política que desarrollan los gobiernos, hoy en día democráticos, y tal como ya lo hicieran en los imperios y en las monarquías.

La función de las fuerzas armadas en un Estado democrático no surge ni de su naturaleza ni de su historia, sino que responde a los intereses futuros y permanentes que todo Estado debe proteger y donde el Gobierno tiene la exigencia de cumplir. Así, una función de asesoría sólo es posible concebirla

cuando existen objetivos claros y manifiestos que se derivan de los intereses permanentes y futuros que un país posee.

Dicha función es posible caracterizarla en dos ámbitos claramente diferenciados. Por una parte, se desprende de la propia naturaleza militar y se refiere a las capacidades operativas que debe mantener para enfrentar cualquier posibilidad de conflicto bélico correspondiendo que las posean tanto soldados como oficiales. Por otra, y que concierne más exactamente a los oficiales, se trata de una capacidad de planificación y conducción de las fuerzas que deben estar acompañada de una perfecta comprensión de la forma en que funciona el Estado y el proceso de toma de decisiones del Gobierno.

Para los efectos de nuestro trabajo, nos interesa básicamente las capacidades que debe tener un oficial de estado mayor para incorporarse coordinadamente a las funciones de asesoría en el proceso de toma de decisión del gobierno.

Como señalábamos, la complejidad producida por los cambios mundiales ha significado cambios profundos al interior del Estado, en sus relaciones exteriores, en el rol de los organismos internacionales, en la emergencia de nuevos temas y en el rol de las burocracias estatales. En esta perspectiva, parece razonable plantear que mientras mayor integración y coordinación exista entre las instituciones estatales y del gobierno, mayor es la eficiencia y la proyección que obtenga un país, asumiendo que el actual contexto obliga a equilibrar la incertidumbre con una mayor flexibilidad e inmediatez en las decisiones.

En síntesis, la función de las fuerzas armadas en las democracias latinoamericanas depende, en primer lugar, de la voluntad política para integrar en los procesos decisionales a éstas, en los ámbitos de asesoría donde su aporte puede ser relevante o importante. Ello implica áreas tales como relaciones exteriores, economía, planificación nacional, medioambiente y, la preparación de negociaciones internacionales, análisis de alianzas, análisis de oportunidades y riesgos y otros que sean de interés para el país.

Obviamente, deben cumplir adecuadamente con las funciones propias que se derivan de su rol específicamente militar y de la política de defensa de cada país, estableciéndose como prioridad en el desarrollo de sus capacidades militares y analíticas asociadas a ellas.

Lo fundamental es que las democracias de América del Sur, deben superar la idea, muchas veces extendida, de que el mejor lugar para las fuerzas armadas es solamente la defensa en una aproximación reducida. Nuestra visión es que la gobernabilidad democrática exige una integración de las capacidades estatales en toda su dimensión.

De esta forma, la condición para establecer la función de las fuerzas armadas depende de la voluntad política para generar canales de participación adecuados y solamente de asesoría temática o por áreas concretas. A su vez, ello implica una clara visión política de lo que es el funcionamiento de la democracia y la forma en que las fuerzas armadas se integran a ella. Dentro de este aspecto, la existencia de un estado mayor conjunto, la claridad de objetivos, la existencia de un Ministerio de Defensa en forma, una subordinación militar adecuadamente institucionalizada y la consolidación de una burocracia de mayor y mejor especialización.

## **II. LA FORMACION MILITAR DE NIVEL SUPERIOR**

Establecidas las condiciones estructurales y funcionales de una democracia y la forma de relación o vínculo a establecer con las fuerzas armadas en los procesos decisionales, es conveniente visualizar el tipo de formación que requieren los oficiales superiores para poder integrarse tanto al gobierno como a la sociedad civil.

Dado lo anterior, la formación militar requiere satisfacer cuatro aspectos:

- Las exigencias de conocimientos de la profesión militar moderna en todos sus aspectos
- Conocimientos profesionales compatibles con las exigencias del mundo civil que faciliten su integración
- Conocimientos acabados respecto a los procesos decisionales del Estado en sus niveles ejecutivo y legislativo
- Comprensión integral de los procesos políticos nacionales e internacionales y el rol militar en ellos.

Los oficiales superiores, aquellos que ostentan un grado superior al de mayor, deben poseer distintas calificaciones asociadas a gestión, administración, relaciones internacionales, política nacional e internacional y educación cívica

orientada a una cabal comprensión del funcionamiento interno de los procesos decisionales de las democracias modernas.

Estos conocimientos pueden ser adquiridos directamente en las academias de formación, o bien pueden ser producto de convenios con universidades nacionales o privadas que califiquen adecuadamente para entregar los diplomas, títulos profesionales o grados académicos. En América del Sur, es altamente recomendable que esta formación se haga en forma cooperativa con instituciones de educación superior.

No se debe olvidar que en los países de América del Sur, la carrera militar tiene sólo dos momentos de formación continuada: el primero cuando ingresan a las fuerzas y el segundo cuando se realizan los estudios de estado mayor, donde el personal tiene dedicación y permanencia en sus estudios por temporadas superiores a dos años. Tal realidad, nos dice que en una horizonte de 30 años de servido, el personal tiene estudios regulares, distintos a los específicamente militares o de formación general, de sólo siete años o diez como máximo.

Los oficiales pueden tener estudios superiores o de postgrado por la vía de oportunidades institucionales o por interés propio. Sin embargo, el cuerpo de oficiales superiores y generales, no siempre posee ese nivel de conocimientos, lo cual implica que se tiende a mirar con desdén o como algo que no es de su competencia, la eventual participación en los procesos decisionales del estado.

La inexistencia de políticas permanentes de perfeccionamiento de personal asociados a materias de complementación académica para las altas funciones que les corresponden, afecta negativamente la relación político – militar, al disminuir los temas de interés común que pueden cooperar a mejorar dicha relación. Si bien, algunas instituciones en Argentina, Chile y Brasil han mostrado importantes en este tópico, resultan ser más bien una reacción a las demandas de los propios oficiales antes que una forma de mejorar la integración militar en el gobierno.

Si el objetivo es consolidar una democracia, es menester que las instituciones del Estado, deben adecuar su sistema educacional, en forma integrada, para lograr generar las condiciones que permitan alcanzar dicho objetivo.

En términos militares, se requieren oficiales superiores y generales que entiendan el proceso, no sólo global, sino que básicamente interno que vive el estado. Ello implica conocer su funcionamiento en el nuevo contexto, ser

partícipes de los cambios y reformas en forma cooperativa con las demás instituciones. Las fuerzas armadas son una parte de la burocracia especializada del estado y deben participar en el proceso que éste está viviendo. Dicha participación exige un aporte creativo y conforme a los objetivos definidos por el gobierno. No se puede olvidar, que las fuerzas armadas consumen una parte importante del presupuesto, y en ese sentido es posible exigir una participación más activa en la construcción, adecuación o consolidación de la democracia.

En específico, debe tenerse en cuenta que el período que va desde el grado de mayor hasta general o coronel, es aproximadamente de 10 años. Más allá de estudiar la eventual ampliación de este tiempo o de la exacta correspondencia entre grado militar y formación académica o profesional, no cabe duda que el estado moderno requiere que los oficiales superiores posean una legitimación mayor mediante diversos estudios, que cooperen tanto a generar instituciones militares más profesionales y, a la vez, con mayor capacidad de participar en los procesos decisionales del gobierno.

### **III. A MODO DE CONCLUSION**

Si bien se deriva, de lo que hemos señalado hasta ahora, creemos necesario definir claramente que la función asesora de las fuerzas armadas la deja, necesariamente, fuera del ámbito decisional propiamente tal, sino que las ubica dentro del proceso, ya que las decisiones son esencialmente políticas y corresponde a las instancias democráticas existentes en cada país.

Si bien, varios gobiernos enfatizan la necesidad de un cambio en los procesos educativos de las fuerzas, con especial referencia a los derechos humanos, en virtud de experiencias pasadas, no cabe duda que ello debe estar asociado a una mejor definición, de parte de los gobiernos, para establecer los objetivos de dicha formación que se realiza al interior de los cuarteles o academias.

Una política de fomento y estímulos para integrar a las fuerzas a la educación universitaria en sus diferentes niveles, parece ser un adecuado camino, que debe complementarse con una claridad respecto al rol de las fuerzas armadas en democracia.

Las instituciones suelen colocar especial atención en los aspectos de política internacional y liderazgo, como temas relevantes en la formación

complementaria que debe recibir el militar, sin embargo poco se dice en torno a la forma en que funciona el gobierno y los procesos decisionales que éste posee. Si bien, muchas veces ni los propios gobiernos tienen claridad a la forma en que se toman determinadas decisiones, resulta inevitable señalar la importancia de dichos procesos, tanto formales como informales, poseen y donde las instituciones pueden realizar importantes aportes.

La integración militar en los ministerios de defensa y de relaciones exteriores y en el congreso nacional, donde se debaten aspectos de políticas y presupuestarios, implica una mejor formación y la voluntad política de integración.

Para esos efectos, es adecuado mantener e incrementar convenios con universidades y centros de estudios nacionales e internacionales, teniendo presente que la formación militar exige calidad, profesionalismo y pluralismo.

Marzo, 2000.