

Diálogos entre autores

Intervencionismo militar en las democracias latinoamericanas

Julio Ríos-Figueroa, Brett J. Kyle y Andrew G. Reiter

Kyle, Brett J. y Andrew G. Reiter, *Military Courts, Civil-Military Relations, and the Legal Battle for Democracy: The Politics of Military Justice*, Nueva York, Routledge, 2021, 233 pp.

Por Julio Ríos-Figueroa*

La jurisdicción militar es un cuerpo de leyes, tribunales y fiscales que se crean para tomar en cuenta las particularidades del trabajo de las fuerzas armadas con el fin de dar estabilidad a la institución y seguridad jurídica a sus miembros. La existencia de tribunales militares, como enfatizan Brett Kyle y Andrew Reiter en su reciente libro, no es intrínsecamente problemática (p. 5). Lo que dispara las alarmas en los regímenes democráticos es la expansión de la jurisdicción de los tribunales militares sobre delitos no militares y sobre la población civil, porque socava el control civil de las fuerzas armadas, el estado de derecho y, finalmente, la estabilidad de la democracia misma. El libro de Kyle y Reiter explica cómo se establecieron los sistemas de justicia militar, y cómo y por qué evolucionaron. Específicamente, a partir de una base de datos original sobre sistemas de justicia militar que cubre 120 países y en siete estudios de caso, los autores enfatizan la dinámica política que explica la relación entre la justicia militar y las leyes civiles. Discuten tres resultados posibles: subordinación a las leyes civiles, impugnación jurisdiccional y extralimitación militar.

Este es un libro importante y oportuno, en especial para aquellos de nosotros interesados en América Latina. Los autores encuentran que después del final de la Guerra Fría la subordinación legal de las fuerzas armadas a las leyes civiles es cada

*Julio Ríos Figueroa es profesor titular en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Departamento de Derecho (con licencia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas). Río Hondo 1, colonia Progreso Tizapán, Ciudad de México, 01080, CDMX, México. Tel: 52 (55) 5628 4000. Correo-e: julio.rios@itam.mx. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4637-1080>.

Artículo recibido el primero de abril de 2021 y aceptado para su publicación el siete de mayo de 2021.

vez más habitual, pues cerca de 60 por ciento de las democracias en 2017 han adoptado ese modelo (figura 2.1, p. 37). Además, los niveles más altos de subordinación legal militar están asociados con mejores prácticas de derechos humanos (p. 40). Sin embargo, Kyle y Reiter también encuentran que los casos de recaída (*backsliding*) (cuando el país pasa de una situación de subordinación legal de los militares a otra donde los militares desafían esa subordinación; o cuando los militares expanden la jurisdicción militar) a menudo se asocian con amenazas a la seguridad y con la expansión de la prominencia institucional, el poder y la jurisdicción de los militares. Desafortunadamente, el segundo escenario, la expansión de la jurisdicción militar, es el más común hoy en día en las democracias latinoamericanas. En los últimos veinte años, la región ha sido testigo del desarrollo de un “nuevo militarismo” en el que los líderes elegidos de manera democrática invitan a las fuerzas armadas a ocuparse de los asuntos de seguridad interna, incluida la lucha contra la insurgencia, la contrainsurgencia, la violencia delictiva organizada, el paramilitarismo, el terrorismo e incluso protestas violentas o masivas (por ejemplo, Diamint, 2015; Flores Macías y Zarkin, 2019). Este “nuevo militarismo”, según el argumento de Kyle y Reiter, tiene el potencial de vaciar y desestabilizar las democracias latinoamericanas.

The Politics of Military Justice ofrece un modelo para explicar las diferentes vías de cambio en los sistemas judiciales militares. En esencia, la subordinación total de los militares a las leyes se puede conseguir “inmediatamente en una coyuntura crítica de la política nacional [...] o de forma incremental en el tiempo” (p. 10). Por supuesto, los países pueden reformarse desde las categorías de desafío jurisdiccional o expansión militar hacia la subordinación legal, pero también pueden retroceder hacia una categoría inferior. “Los cambios —positivos y negativos— en los sistemas militares después de su establecimiento inicial son el resultado de la interacción dinámica entre tres actores domésticos principales —gobierno, militares y tribunales superiores— en un *nexo de toma de decisiones* y una variedad de influencias internacionales y domésticas que dan forma al entorno político” (p. 225). Kyle y Reiter explican con detalle en los estudios de caso cómo funciona este nexo de toma de decisiones en contextos específicos. El argumento general es que, en la vía incremental que tiene lugar bajo la política democrática, los dos factores clave son la fuerza de los tribunales nacionales (que pueden limitar el alcance de la jurisdicción militar) y la prevalencia y severidad de amenazas a la seguridad (que pueden empujar a los actores a expandirla) (*cf.* p. 48). Además, argumentan los autores, se produce una transformación más rápida de las prácticas de justicia militar en coyunturas críticas de la política, como transiciones democráticas, grandes cambios de gobierno, el fin de guerras internas y externas (p. 10) o conflictos civiles (p. 67).

El modelo para explicar los cambios en los sistemas de justicia militar plantea algunas preguntas relacionadas con la naturaleza de las coyunturas críticas en las que la justicia militar puede cambiar rápidamente, y también sobre cómo y cuándo

algunas condiciones y factores son más importantes que otros para que los cambios incrementales sean positivos o negativos. Mientras que la narrativa de los estudios de caso en sí misma es convincente, cuando se comparan los casos entre sí no está tan claro cuál es la importancia relativa de los diferentes elementos en el modelo de cambio o las condiciones en las cuales uno producirá un resultado sobre otro. Esto se debe, quizás, al hecho de que los estudios de caso se emparejan según el resultado del cambio más reciente en el sistema de justicia militar y no según las variables o factores independientes que conducen a dicho resultado. Permítanme explicar esto utilizando los estudios de caso en Colombia y Brasil.

En Colombia, la profunda crisis de seguridad de finales de la década de 1980 produjo una coyuntura crítica que condujo a la creación de la Constitución de 1991. Los militares mantuvieron un importante papel político durante y después del proceso constitucional y esto se reflejó en el contenido de la constitución, un documento altamente transformador en muchos aspectos pero que en esencia reproducía sin cambios las partes de la anterior Constitución de 1886 relacionadas con la seguridad pública y las fuerzas armadas (Cabarcas Maciá, 2011). Así, el cambio hacia la subordinación legal de los militares no se produjo en la coyuntura crítica de 1991, sino de forma incremental a través de otras instituciones creadas en la nueva Constitución, entre las que destaca la Corte Constitucional.¹ La coyuntura crítica de la democratización en Brasil tampoco produjo subordinación legal porque los militares mantuvieron suficiente control sobre el proceso (p. 167). En Colombia y en Brasil, la asamblea constituyente que redactó sus respectivas constituciones fue plural e incluyó una variedad de actores. ¿Fue el control militar sobre el proceso de elaboración de la constitución en Brasil más fuerte que en Colombia? “La naturaleza de la transición en Brasil aseguró que los poderes legales de los militares perduraran en la nueva democracia” (p. 167), pero esto también podría decirse de Colombia si se lee la carta original de 1991.

En retrospectiva, sabemos que la razón detrás del cambio de Colombia a la subordinación legal y la persistente extralimitación de la justicia militar de Brasil radica en el papel de los tribunales superiores. Como señalan Kyle y Reiter, cuando el Supremo Tribunal Federal de Brasil tuvo que tomar medidas contra la extralimitación militar (haciendo efectiva la enmienda de 2004 que indica que las violaciones a los derechos humanos deben ir a los tribunales civiles, p. 169) no lo hizo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos había emitido recomendaciones contra Brasil y Colombia sobre este asunto. ¿Es la participación de la sociedad civil lo que difiere en los dos casos, como sugieren los autores (*cf.* p. 115)? Otra posible respuesta es que los militares en Colombia no se sintieron esencialmente amenazados, en


¹ En Portugal, al contrario, se logró la subordinación legal del ejército precisamente tras la revolución de los claveles en 1976 (pp. 77, 93 y cap. 4).

contraste con los militares brasileños que reaccionaron fuertemente contra un proceso de justicia transicional y una Comisión Nacional de la Verdad. Si esta interpretación es correcta, entonces limitar la extralimitación de la justicia militar no sería una amenaza tan fuerte para los militares como la perspectiva de enfrentar un proceso de justicia transicional.²

El asunto de fondo en la comparación entre Colombia y Brasil es la relación entre la persistencia y el cambio en los sistemas de justicia militar, un asunto central e intrigante planteado en el libro de Kyle y Reiter. Por un lado, el concepto de coyuntura crítica implica la posibilidad de cambio, un momento de contingencia en el que se pueden recorrer muchos caminos. Por otro lado, como señalan los autores, “los sistemas de justicia militar son, en muchos sentidos, persistentes y resistentes al cambio. Los militares luchan por aferrarse al poder de juzgar su propio comportamiento” (p. 225). En otras palabras, una vez que se elige un camino (por ejemplo, extralimitación militar) durante una coyuntura crítica, los mecanismos de refuerzo harán que sea cada vez más difícil abandonar este camino. Si esto es correcto, entonces sería más difícil conseguir cambios positivos (es decir, hacia la subordinación legal) de manera incremental que en coyunturas críticas (como señalan los autores en la conclusión, p. 226). Pero, ¿por qué es más probable que se produzca un retroceso gradual hacia el desafío o incluso la extralimitación militar? En otras palabras, ¿por qué es menos estable la etapa de subordinación jurídica que las otras dos políticas de justicia militar?

Esta última pregunta nos regresa a América Latina. Debido a un legado de intervenciones militares, autoritarismo e inestabilidad en toda la región, las fuerzas armadas se acostumbraron a no rendir cuentas y, en gran medida, a la impunidad por actos que superaban los límites de lo permisible. Para los regímenes democráticos establecidos durante las últimas tres décadas, esto ya no es admisible: las fuerzas armadas deben estar sujetas al estado de derecho. La militarización de la seguridad pública que estamos presenciando en muchos países de la región es indeseable en una democracia, pero podría ser un fenómeno relativamente inevitable y temporalmente limitado que al menos puede ser procesado dentro del marco constitucional. Como señalan Kyle y Reiter, es fundamental estudiar más a fondo la relación entre la justicia militar y las fuerzas policiales, especialmente a medida que se desarrolla este proceso de militarización de la seguridad pública. Además, junto al alcance de la jurisdicción militar, es fundamental que se controle la autonomía de la justicia militar. En otras palabras, controlar en qué medida sus procedimientos se desvían de los seguidos por los tribunales del sistema de justicia ordinaria (por ejemplo, la duración de las investigaciones y los juicios militares, la composición de

² Como los mismos autores indican, el proceso de verdad y reconciliación en Colombia es mucho más reciente (véase el capítulo 4).

los tribunales militares y los derechos procesales tanto de los demandantes como de los acusados en juicios militares). Se trata de cuestiones fundamentales para la calidad y la estabilidad de las democracias, que son traídas al centro del debate académico y político en *The Politics of Military Justice*. 

REFERENCIAS

- Cabarcas Maciá, Gina (2011), *Militares, política y derecho: Sobre los silencios de la Constituyente de 1991*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Diamint, Rut (2015), “A New Militarism in Latin America”, *Journal of Democracy*, 26(4), pp. 155-168.
- Flores Macías, Gustavo y Jessica Zarkin (2019), “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, 19(2), pp. 519-538.