

Julio Ríos-Figueroa, *Democracia y militarismo en América Latina*, Ciudad de México, FCE/CIDE, 2019, 357 pp. [Traducción de *Constitutional Courts as Mediators: Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 238 pp.]

Por Brett J. Kyle y Andrew G. Reiter\*

En *Democracia y militarismo en América Latina*, Julio Ríos-Figueroa busca comprender cómo las democracias pueden mantener un ejército efectivo y al mismo tiempo someterlo al estado de derecho. El autor sostiene que los tribunales constitucionales pueden desempeñar un papel relevante para ayudar a establecer los límites apropiados de la autonomía legal militar al resolver los conflictos entre gobiernos civiles y las fuerzas armadas. Junto con nuestro propio trabajo, este libro encarna una creciente atención a los sistemas de justicia militar en el campo de las ciencias políticas. En particular, Ríos-Figueroa propone avances en el debate sobre la rendición de cuentas pública por abusos a los derechos humanos en la conducción de misiones de seguridad interna. El libro hace una contribución significativa a las literaturas sobre relaciones cívico-militares, consolidación democrática y estado de derecho.

Ríos-Figueroa convincentemente argumenta que los tribunales constitucionales tienen la capacidad de actuar como mediadores imparciales que pueden recopilar información del comportamiento del gobierno y de las fuerzas armadas y difundirla, reduciendo así los problemas de incertidumbre que ambos actores enfrentan. Haciendo un uso innovador de la literatura sobre resolución de conflictos, el autor distingue entre árbitros y mediadores. Un árbitro simplemente impone una solución basada en los hechos, pensando en un caso a la vez. El modelo del mediador es el más adecuado para resolver conflictos institucionales como los que surgen entre una administración electa y las fuerzas armadas, porque un mediador facilita el diálogo entre actores en una relación permanente. La presencia de mediadores “sugiere una estructura y un proceso en las discusiones que está diseñado para mover a las partes hacia el entendimiento y acuerdos de beneficio mutuo” (p. 21). Al emitir jurisprudencia informativa respecto a los principios más amplios que sustentan una disputa en particular, las cortes constitucionales “pueden lograr que las partes desarrollen un entendimiento común de la situación” (p. 21), lo que acerca a los actores rivales y, en última instancia, mejora su capacidad para resolver sus propios problemas. La

---

\***Brett J. Kyle** es profesor asistente de Ciencia Política en la Universidad de Nebraska, Omaha. 6001 Dodge Street, Omaha, NE 68182, Estados Unidos. Tel: (402) 554-3704. Correo-e: [bjkyle@unomaha.edu](mailto:bjkyle@unomaha.edu). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4652-4937>. **Andrew G. Reiter** es profesor asociado de Política y Relaciones Internacionales en Mount Holyoke College. 50 College Street, South Hadley, MA, 01075 Estados Unidos. Tel: (413) 538 2812. Correo-e: [areiter@mtholyoke.edu](mailto:areiter@mtholyoke.edu). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5812-5891>.

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

jurisprudencia informativa “no se circunscribe al caso; es creativa, orientada al futuro, no avergüenza a los actores y es transparente en una argumentación que debe basarse en principios y normas constitucionales” (p. 34).

La capacidad de los tribunales constitucionales para cumplir este papel, argumenta Ríos-Figueroa, está determinada por sus niveles de independencia, acceso y facultades de revisión judicial. Los tribunales que tienen mayor independencia tienen más credibilidad ante el gobierno y los militares a la hora de recabar información respecto a ellos y emitir sentencias, haciendo que ambas partes acepten mejor sus decisiones. Los niveles más altos de acceso, es decir, la facilidad con la que un caso puede llegar al tribunal, mejoran de manera similar la capacidad del tribunal para recopilar información. Los mayores poderes de revisión judicial también aumentan la capacidad del tribunal para decidir los casos que toma y cómo enmarca sus fallos. Mayores niveles de cada uno de estos factores se correlacionan con la capacidad de una corte constitucional para desempeñar el papel de mediador. La independencia judicial, emparejada con niveles más bajos de acceso y revisión judicial, dejan a los tribunales constitucionales en el papel de árbitro, mientras que la falta de independencia significa que el tribunal constitucional será un “mero delegado” de cualquier actor que controle la institución (p. 34).

El argumento del libro se desarrolla a través de un examen detallado de tres países latinoamericanos que enfrentan amenazas únicas a su seguridad interna: Colombia, Perú y México. Cada uno experimentó transformaciones constitucionales dramáticas a principios de la década de 1990, lo que permite realizar comparaciones no solo entre casos, sino también dentro de los casos a lo largo del tiempo. Hay que elogiar al autor por el nivel de detalle con el que define la capacidad de un ejército para juzgar a personas, según su condición (civil, policial o militar) y la naturaleza y las circunstancias del delito. Desarrolla una escala de 11 puntos (12 para Colombia), que permite una mirada matizada a los casos particulares que se presentan ante el tribunal superior y la interpretación de ese tribunal del derecho constitucional. Es importante destacar que el análisis refleja explícitamente la brecha frecuente entre la letra de la ley y las interpretaciones de la misma por parte de los jueces.

En general, el libro detalla con cuidado el papel positivo que pueden desempeñar los tribunales constitucionales en la resolución de conflictos entre los gobiernos electos y los militares, en particular cuando está relacionado con la incertidumbre de la información. Sin embargo, la teoría está asentada en la idea de que los gobiernos y los ejércitos están inherentemente enfrentados y necesitan mediación. Por desgracia, hay muchos casos en los que los gobiernos y los ejércitos no carecen de información o están en conflicto, sino que forman un frente unido respecto a los poderes legales que los militares desean para combatir las amenazas a la seguridad interna. Tal es el caso de Brasil, donde las fuerzas armadas resistieron con éxito los esfuerzos de reforma del Congreso en la década de 1990, y desde entonces, los gobiernos electos se han vuelto

más dependientes de las fuerzas armadas para las operaciones de Garantía de la Ley y el Orden, la seguridad en grandes eventos deportivos como la Copa del Mundo en 2014 y los Juegos Olímpicos de Río en 2016, y la vigilancia del día a día en las favelas de las principales ciudades. El ejército ha defendido el mantenimiento de sus privilegios legales, los líderes electos los han acatado y el Supremo Tribunal Federal de Brasil no ha cuestionado esta situación. Esto plantea la pregunta de qué papel pueden desempeñar los tribunales superiores para mejorar la situación en estas circunstancias.

En otros casos, los tribunales superiores solo defienden el estado de derecho después de que la amenaza que representa la usurpación militar de los derechos ha terminado. La Corte Suprema de los Estados Unidos, que tiene todas las características de un mediador, evitó confrontar las cuestiones del uso de la ley marcial durante la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial, y en cambio solo se pronunció sobre los casos después de que los conflictos habían terminado. Todo esto sugiere que los tribunales superiores, incluso con altos niveles de independencia, acceso y poderes de revisión judicial, pueden ser tanto *espectadores* o *partidistas* como árbitros o mediadores.

Al reflexionar sobre la capacidad de la teoría y los hallazgos del trabajo para trasladarse fuera de la región, es posible que ambos puedan ser una historia exclusivamente latinoamericana. Los países de América Latina son bastante más antiguos que países de ingreso semejante en otras regiones del mundo, lo que les da un periodo mucho más largo para desarrollar tribunales superiores que son vistos como actores creíbles capaces de resolver disputas intragubernamentales. Gran parte del mundo tiene instituciones judiciales más nuevas y débiles. Si bien la creación de la Corte Constitucional de Colombia pasó de un modelo de árbitro a otro de mediador tras la reforma de 1991, la nueva corte se benefició de una larga historia de revisión judicial por parte de la Corte Suprema del país, lo que significa que no tuvo que establecer esas normas desde cero.

Además, mientras la región experimentó gobiernos militares durante la Guerra Fría, la mayoría de estos regímenes terminaron en la década de 1980, incluido el de Perú. México y Colombia, más en concreto, experimentaron por última vez un gobierno militar directo mucho antes. Fuera de América Latina, aún son numerosos los países que aún siguen lidiando con el desafío de poderes legales militares expansivos como consecuencia de experiencias recientes de gobierno militar (por ejemplo, Pakistán, Bangladesh y Tailandia). El débil control civil de los militares en estos casos les permite resistir los esfuerzos de reforma, incluso cuando los tribunales superiores independientes intentan facilitarlos. Tras la caída de Suharto en Indonesia, el Tribunal Constitucional recién creado desempeñó un papel clave en la mediación de disputas entre otros actores mientras el país emprendía reformas democráticas, pero evitó en gran medida desafiar las prerrogativas legales de los militares. En América Latina, Honduras se encuentra actualmente en una situación

similar, con la sombra del golpe de 2009 sobre la política, los poderes legales de los militares siguen siendo amplios.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha desempeñado un papel importante en las reformas en América Latina al proporcionar sentencias que pueden ser usadas por los tribunales superiores de nivel nacional para establecer jurisprudencia. Por ejemplo, en *Radilla-Pacheco v. México* (2009) la CIDH ordenó a México reformar su sistema de justicia militar. Poco tiempo después, la Corte Suprema de México ratificó la sentencia Radilla-Pacheco, declarando la inconstitucionalidad de partes del artículo 57 del Código de Justicia Militar, lo que llevó al fin de la jurisdicción expansiva de los militares sobre su personal que había estado vigente desde la década de 1930. La amenaza de que un caso llegara a juicio en la CIDH en 2004 fue el impulso para que Argentina reformara su sistema. Aparte de la Corte Europea de Derechos Humanos, los países de otras regiones no tienen esta forma de presión legal externa o apoyo a la jurisprudencia en temas de autonomía legal militar.

En última instancia, las nuestras son críticas menores y giran en torno a preguntas sobre la posibilidad de ampliar el argumento principal del libro al probarlo en otras circunstancias de interacción civil-militar o en otras regiones del mundo. Poner y mantener a las fuerzas armadas bajo control civil frente a las amenazas a la seguridad interna es una tarea ardua. Esto es particularmente grave cuando se trata de los poderes legales de los militares, y por lo general el proceso involucra alianzas entre una variedad de actores. El libro de Ríos-Figueroa brinda información valiosa sobre el importante papel que pueden desempeñar los tribunales constitucionales en este proceso al resolver las tensiones entre gobiernos electos y ejércitos. **R**