

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

El desafío camuflado.
Subordinación Militar y Teoría Democrática en Sudamérica

Diego Gonnet Ibarra
Tutor: Romeo Pérez Antón

2005

Elaborada con apoyo de la Fundación Martín Chico y del Programa Iniciación a la Investigación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República.

El Desafío Camuflado Índice

<u>PRESENTACIÓN</u>	.....2
<u>I. ANTECEDENTES: La subordinación militar como temática de la Ciencia Política</u>	.....2
<u>II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</u>	.....6
<u>III. DEMOCRACIA Y SUBORDINACIÓN MILITAR</u>	.....7
<u>IV. ACTORES RELEVANTES de las Relaciones Civiles – Militares</u>	.....12
IV. 1. MILITARES	.....13
Objetivos y Valores	.....14
Recursos	.....19
Formas de Intervención Política Militar	.....21
IV. 2. POLÍTICOS	.....22
Inestabilidad sociopolítica y debilidad estatal	.....23
Dificultades de gobernabilidad	.....24
Tendencias autoritarias	.....24
Omisión en ámbitos de políticas de Seguridad y Defensa	.....25
Seguridad	.....27
Gobernabilidad	.....27
Desarrollo	.....29
<u>V. DESAFÍOS A LA VIGENCIA DE LA DEMOCRACIA</u>	.....30
<u>VI. A MODO DE CONCLUSIÓN</u>	.....41
<u>Bibliografía</u>	.....42

El Desafío Camuflado

PRESENTACIÓN:

En este trabajo pretendo construir un modelo analítico que permita juzgar si, y en qué grado, las relaciones establecidas entre fuerzas militares estatales y gobernantes en los estados nacionales sudamericanos son o no acordes a los principios fundamentales de la Democracia.

Para ello, primero analizo brevemente el concepto con que la Ciencia Política moderna ha intentado aprehender el problema de la subordinación militar al gobierno civil. En segundo lugar defino someramente qué entiendo por democracia y propongo una definición de subordinación democrática de las FF.AA. acorde. Luego describo el comportamiento esperado de militares y políticos profesionales en su interacción en la arena política y en el contexto sudamericano. Finalmente intento describir qué amenazas surgen a la vigencia de la Democracia a partir de dichos comportamientos esperados.

I. ANTECEDENTES: La subordinación militar como temática de la Ciencia Política

Tal como señala P. Feaver [1996], el dilema de cómo controlar a las organizaciones armadas que las comunidades humanas crean para garantizar su propia seguridad -evitando que custodios se vuelvan contra custodiados- puede rastrearse ya en el pensamiento de Platón. Como problema abordado desde la Ciencias Sociales modernas, el tema se inscribe en el ámbito disciplinario de las *relaciones entre FF.AA. y Sociedad*. Este campo ha sido desarrollado especialmente desde fines de los años cincuenta a partir de los trabajos de dos autores hoy considerados clásicos; Samuel Huntington¹ y Morris Janowitz².

Y es concretamente S. Huntington [1981] uno de los primeros autores que desde un punto de vista politológico intenta analizar la subordinación de los militares a las autoridades políticas de la comunidad. Según este autor, los distintos esquemas de relacionamiento (Relaciones Civil – Militares: RCM) que tejen estos dos grupos³ dan por resultado dos distintas categorías de subordinación militar, o como el la llama, Control Civil. Dichas categorías tienen

¹ Ver especialmente su obra *The Soldier and the State: The theory and Politics of Civil – Military Relations* Ed. Belknap. Harvard University Press. 1981. Primera edición: 1957.

² Ver: M. Janowitz.: *The professional Soldier*. Free Press, Illinois, 1960.

³ S. Huntington [1981: viii] entiende a las RCM “como un sistema compuesto de elementos interdependientes. Los principales componentes de ese sistema son la posición estructural formal de las instituciones militares en el gobierno, el rol e influencia informal de los grupos militares en las arenas política y social, y la naturaleza de la ideología de los grupos militar y no militar”. (trad. propia) De manera más amplia, en este trabajo se entiende a las RCM como el conjunto de arreglos jurídico – institucionales y de prácticas informales que dan forma al relacionamiento entre militares y gobernantes en la arena política.

a su vez distintas consecuencias sobre la efectividad de la institución militar para cumplir su rol de control de las amenazas a la seguridad de la comunidad.

A partir de entonces el Control Civil se convirtió en un concepto muy utilizado para analizar la subordinación militar, entendida como producto de las RCM⁴. Por un lado, a nivel académico la simplicidad del marco teórico creado por Huntington lo hicieron una referencia ineludible de defensores y detractores. Por otro, algunos de sus contenidos normativos y en especial su afirmación de que para establecer RCM armoniosas y saludables hay que permitir que las FF.AA. gocen de una elevada autonomía institucional respecto de sus superiores civiles, lo volvieron muy popular a nivel de las “comunidades de defensa” en varias partes del mundo.[J. González, 2002 (b): Anexo Marco Teórico].

Ahora bien, la influyente formulación original de la Teoría de las RCM evidenció desde su nacimiento algunos rasgos que la hicieron rápido blanco de críticas. Rasgos que sin embargo siguen encontrándose en buena medida en reformulaciones posteriores realizadas por otros autores. Me detendré ahora en dos de esos rasgos que a mi entender debilitan la utilidad del concepto Control Civil como categoría de análisis de la realidad sudamericana⁵.

En primer lugar, al estar enfocado al análisis de la realidad de los EE.UU. en la II Posguerra, el marco huntingtoniano da por supuesto que: i) el gobierno es ejercido por civiles, y ii) las FF.AA. no buscan tener injerencia en el sistema político, sino que aceptan su condición de subordinación. Tal afirmación se complementa con un parsimonioso desarrollo teórico que intenta demostrar que la conducta de los militares está regida por ciertos códigos éticos derivados de su condición de *profesionales* en el ejercicio de la violencia. Esos códigos los harían renuentes a cualquier involucramiento en política siempre que se le garantice a su institución los medios y espacios necesarios para funcionar adecuadamente.

Por lo tanto, el principal problema que intenta iluminar dicho marco no es el logro de la subordinación en sí misma sino qué tipo de subordinación se obtiene. Como bien señala E. López [1994 (a)], este sesgo hace al marco huntingtoniano en su formulación original inadecuado para analizar el principal problema de las RCM en Sudamérica, que históricamente ha sido justamente cómo se consigue que los militares dejen de involucrarse e

⁴ Como señala D. Pion-Berlin [(ed.) 2001:33] “Las definiciones de Control Civil abundan, pero la mayoría convergen en unos pocos supuestos(...) Debe haber una distribución de poder que permita a las autoridades constitucionales hacer políticas con la expectativa de que los militares las llevarán adelante. Existe una división funcional del trabajo en la que los civiles marcan el rumbo general y los militares completan los detalles técnicos. Las instituciones de Defensa deben poder canalizar, regular y rutinizar el flujo de influencia e información desde la esfera política a la militar, y a la inversa. Y las FF.AA. deben no sólo actuar profesionalmente y de forma no deliberativa, sino también estar convencidas del derecho de los civiles a gobernar sobre ellos”. (trad. propia).

⁵ Para un análisis más profundo y críticas al marco teórico huntingtoniano, véase: E. López, [1994 (a)], P. Feaver, [1996], y J. González, [2002 (b): Anexo Marco Teórico], A. Cottey [y otros, 2002].

intentar dirigir el rumbo político de su país, y acepten diligentemente las órdenes impuestas desde el mando civil.

Pero además, el marco teórico huntingtoniano y la mayoría de sus desarrollos posteriores pone como fin último de las RCM, y como límite del grado de control que puedan ejercer los civiles, el que el aparato militar alcance su máxima eficacia como disuasor/neutralizador de las amenazas a la seguridad nacional. Esto último se suma al supuesto de que el involucramiento civil en asuntos de funcionamiento y organización interna de la institución militar va directamente en contra de su efectividad, en tanto introduce lógicas políticas y/o partidarias, en ámbitos donde sólo deberían primar lógicas y criterios técnico - profesionales⁶.

Como resultado de ello, en base a supuestos teóricos muy discutibles se termina recomendando que unas RCM estables y saludables se alcanzan permitiendo a los militares manejar un importante grado de autonomía institucional en asuntos “internos” de la organización. Como varios académicos afirman, la preservación de la *autonomía institucional militar* y la paralela *omisión civil* en el control de dicha institución a través del monitoreo de su accionar y del diseño efectivo de políticas públicas de Defensa explica en buena medida el protagonismo político que adquirieron las FF.AA. sudamericanas en los siglos XIX y XX⁷.

En resumen, la versión original del Control Civil aplicada a la realidad sudamericana resulta una herramienta de análisis deficiente dado que la historia muestra que: i) La subordinación militar no es un dato de la realidad. ii) El *profesionalismo* militar no es garantía de subordinación⁸.

Además, al poner como principal objetivo de las RCM la maximización de la eficiencia de las FF.AA., el Control Civil huntingtoniano resulta una herramienta miope para evaluar cómo resuelve cada país el conjunto de desafíos planteados a la vigencia de la *Democracia*⁹ por la existencia de la organización militar. Como ya se vió, ese marco teórico genera recomendaciones absolutamente contraproducentes en este aspecto. La miopía aludida ha sido sólo parcialmente corregida en posteriores conceptualizaciones del problema, la mayoría de las cuales refiere exclusivamente a las expresiones más notorias de la injerencia de los militares en la vida política de un país (golpes, sistemas institucionales de tutela, etc.).

⁶B. Loveman [en Pion-Berlin(ed.) 2001: 267] adjudica una de las primeras formulaciones de esta idea a Helmuth von Moltke, teórico militar prusiano del S XIX. P. Feaver [1996] por su parte, recuerda que “La proposición general acerca de que el micromanagement civil (en asuntos militares) produce fallas permanece improbada, mereciendo mayor y más cuidadosa contrastación empírica” (trad. propia).

⁷ Véase en especial E. López [1994 (b)], B. Loveman [en D. Pion-Berlin(ed.) 2001], y J. González [2002 (b)].

⁸ Uno de los primeros críticos de esa noción huntingtoniana fue Bengt Abrahamsson [1972: especialmente capítulos 12 y 13].

⁹ En el sentido manejado por G. O'Donnell [PNUD 2004, Marco Teórico: 13 y ss]

Un avance sumamente significativo en este sentido fue el introducido en 1995 por Felipe Agüero, en una obra que estudia las RCM durante las transiciones a la democracia en Europa Occidental y América del Sur en los 70' y 80'. Allí, el autor se preocupa directamente por crear un concepto de subordinación militar compatible con la vigencia de un régimen democrático en el sentido de R. Dahl [1997]. Y explícitamente incorpora como una de sus dimensiones el problema del **manejo democrático de las cuestiones de Defensa Nacional y política militar**.

Así, define “*Supremacía civil como la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar*”. Remarca además que ella implica: “...*la aceptación [por los militares] de las decisiones del gobierno en áreas [como]... el presupuesto de defensa, el objetivo de la fuerza, y el ascenso de oficiales a las gradaciones y puestos más altos*”. [F. Agüero, 1995:47]. Lamentablemente, el aporte de Agüero no fue recogido cabalmente por la literatura posterior, cuestión que intentaré revertir en el presente trabajo.

Siguiendo a E. López [2003: 7], sostengo que es necesario entender a la subordinación militar no como un dato de la realidad sino como una construcción constante, que es a la vez **una responsabilidad militar pero también –y fundamentalmente- civil**, y más concretamente, del gobierno, el Parlamento, y el conjunto del Sistema político¹⁰.

Construcción basada en tres pilares fundamentales: Primero, que los civiles tengan una actitud hacia las FF.AA. “*que no cobije ni extralimitaciones, ni excepciones de hecho, sino que al revés, consolide comportamientos normativamente orientados, que rutinicen la coincidencia entre el comportamiento [de los uniformados] y la norma [constitucional]*”. Segundo, que los civiles construyan y mantengan “*un régimen legal institucional republicano que no presente ni lagunas, ni salvaguardias*” a ninguna clase de intervencionismo militar, ni a nivel de las políticas públicas en las que de alguna manera estén involucradas las FF.AA., ni mucho menos a nivel de otros ámbitos de decisión públicos. Tercero, que los militares adhieran a o al menos respeten ese régimen legal¹¹.

¹⁰ Esta idea de la subordinación democrática como construcción jurídica y práctica constante que exige especiales esfuerzos civiles fue previamente planteada por A. Stepan [1988:7].

¹¹ En efecto, dado el poder incontestable de los militares sobre sus mandantes, en última instancia la subordinación militar no puede ser asegurada únicamente en base a mecanismos jurídico institucionales, sino que debe descansar fundamentalmente en el convencimiento de los uniformados. En este sentido, deberá prestarse particular atención a los “valores y conductas incorporados a través del proceso de socialización institucional y educación profesional”. [J. González, 2002 (b): Marco Teórico 6].

Si se acepta tal problematización de la *subordinación como construcción constante*, y además se agrega que en América del Sur ella aparece como frágil y en muchos casos, padece imperfecciones serias, se comprenderá que resulta sumamente necesario contar con una variable que permita monitorear en cada momento la fortaleza de los tres pilares arriba mencionados. Esto es, que incluya como sus dimensiones a aspectos claves del diseño institucional y el marco jurídico legal que regulan la actuación de las FF.AA., así como de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros del sistema político y la dirigencia de la institución militar.

Además, parto de la *apreciación* de que el mayor desafío político en América del Sur hoy es impulsar el desarrollo humano sustentable y reforzar la democracia y el respeto por los DD.HH. Se hace entonces necesario cambiar el rasero con que hasta ahora se han juzgado las RCM. Serán deseables desde este punto de vista aquellos arreglos jurídico-institucionales y aquellas prácticas informales de relacionamiento entre militares y gobernantes que, al mismo tiempo que permiten mejorar y sostener el nivel de efectividad de la institución militar, garantizan y profundizan la vigencia de la democracia.

II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo general de esta investigación será construir un concepto normativamente orientado y empíricamente relevante para monitorear la efectividad con que los gobiernos sudamericanos tratan de resolver algunos de los desafíos que plantea a la vigencia de la democracia la existencia de una organización militar profesional y permanente. Tal concepto debería hacer posible los diagnósticos de caso, señalando para cada país potenciales debilidades del esquema de relacionamiento entre FF.AA. y autoridades estatales, y sugiriendo correcciones. También debería facilitar las comparaciones entre países o, en el mismo país en distintas épocas, de modo tal que hiciera posible el seguimiento de la evolución de dichas RCM y sus consecuencias sobre la calidad de la democracia.

Como objetivos específicos se proponen:

- A) Identificar los principales desafíos que plantea la existencia de las FF.AA. a la vigencia plena de la democracia, dados algunos rasgos característicos de las RCM en América del Sur, y el comportamiento esperable de uniformados y políticos profesionales.
- B) Redefinir el concepto de subordinación militar, reorientándolo normativamente, y designar sus dimensiones de forma tal que pueda ser operacionalizado como variable, y utilizado así para evaluar la efectividad de las RCM desde el punto de vista ya señalado.

III. DEMOCRACIA Y SUBORDINACIÓN MILITAR

Tal como señala D. Held [1996: 16], “*La historia de la idea de democracia está marcada por concepciones contrapuestas*”. La noción básica implícita es la existencia de alguna forma de igualdad política, pero ella desata una larga serie de preguntas - ¿quiénes forman parte del pueblo? ¿qué tipo de participación se presupone para ellos? ¿qué condiciones se supone que conducen a la participación? ¿cómo debe ser de amplio o reducido el ámbito del gobierno? ¿cuál es el lugar de la obligación y la disidencia?- que no tienen una única respuesta. Además, “*La democracia se ha defendido debido a que realiza uno o más de los siguientes valores o bienes fundamentales: la igualdad, la libertad, el autodesarrollo moral, el interés común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de necesidades, decisiones eficaces...*” Por ello, la opción por una definición de democracia es, antes que nada, una opción político/ideológica.

En el caso de un trabajo como el presente, es también una opción metodológica. Se trata de escoger aquella definición que a juicio del investigador permita iluminar de mejor forma los problemas que se plantea describir o a los que se busca soluciones.

Uno de los conceptos de democracia más utilizados por los cientistas sociales – especialmente por su facilidad de operacionalización- es el de *poliarquía*, de R. Dahl [1997]. El mismo refiere básicamente a una serie de condiciones y garantías necesarias para que exista una relativa igualdad de oportunidades a la hora de formular y manifestar preferencias políticas y de seleccionar y/o ser seleccionado como gobernante¹².

En este trabajo adjudico a la Democracia el deber de promover a través del Estado un importante grado de libertad, igualdad y desarrollo de las capacidades humanas. Además, pretendo evaluar de la forma más completa y detallada posible las RCM en el marco de los actuales Estados nacionales sudamericanos, trascendiendo el análisis de los efectos que genera la existencia de las FF.AA. sobre el régimen de elección de autoridades. Frente a tales exigencias, parece más apropiado considerar un concepto de democracia más abarcativo que el recién aludido.

G. O'Donnell [1998: 4 y ss.] entiende a la actual organización política de los países sudamericanos como una compleja y a veces contradictoria síntesis cuyas instituciones intentan plasmar los principios centrales de tres tradiciones de pensamiento: Democracia, Republicanismo y Liberalismo, a las que se suma como otro elemento central el desarrollo del Estado-nación.

¹² “Las Poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” [R. Dahl, 1997:18]

El autor destaca como aportes normativos fundamentales de estas tres corrientes: de la Democracia, “*la noción de que quienes obedecen a la autoridad política son al mismo tiempo su fuente*”, y que por lo tanto todos deben tener pleno derecho a participar en la toma de decisiones públicas. Del Republicanismo, “*la idea de que el desempeño de funciones públicas(...) exige cuidadosa sujeción a la ley y entrega devota al servicio del bien público, por más que ello implique el sacrificio de los intereses privados de los funcionarios*”. Y del Liberalismo “*la idea de que existen ciertos derechos que ningún tipo de poder, especialmente el estatal, puede invadir*”. [G. O’Donnell, 1998: 5].

Pese a que sus principios fundamentales son parcialmente inconsistentes entre sí, el autor sostiene que los aportes normativos de dichas corrientes tienen en común una determinada concepción filosófica: entender al ser humano como *agente*¹³.

Dado que “*la presunción de agencia(...) constituye a cada individuo como(...) portador de derechos subjetivos*” [O’Donnell en PNUD, 2004:MT25], la calidad de la democracia puede expresarse como la medida en que el régimen de gobierno, el Estado y la sociedad de un país otorgan a sus ciudadanos las libertades y capacidades necesarias para efectivizar esos derechos¹⁴. En este sentido, el *interés general* de una democracia será otorgar a los ciudadanos un rango relevante de opciones, y permitirles desarrollar su habilidad de ejercitar la razón práctica para elegir de forma autónoma y razonada.

La democracia es entonces una forma de organización de la vida en comunidad con las siguientes características¹⁵:

- 1) En lo relativo al régimen de gobierno, los ocupantes de las principales posiciones gubernamentales se designan mediante *elecciones limpias*, con la excepción del Poder Judicial, FF.AA. y, eventualmente los Bancos Centrales. En palabras de G. O’Donnell, las *elecciones limpias* son “*aquellas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en las cuales los que votan son los mismos que tienen derecho a ser elegidos*”, y que además, están *institucionalizadas* [en PNUD, 2004:MT16]. Por elecciones *decisivas* se entiende a

¹³ “Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado el mejor juez”. “...*agencia* implica(...) libertad para elegir entre alternativas que el *agente* tiene razones para valorar”. Es decir, que se concibe al “ser humano como individuo autónomo, razonable y responsable”. [O’Donnell en PNUD, 2004:MT 30 y ss]

¹⁴ G. O’Donnell sostiene que limitarse exclusivamente a evaluar la vigencia del régimen poliárquico –esto es, de la universalización de aquellos derechos políticos básicos necesarios para la concreción de elecciones limpias e institucionalizadas- **en contextos donde los individuos están privados de derechos civiles y sociales** –como en el caso sudamericano-, “significa suprimir de la teoría democrática la cuestión misma de la *agencia* y de las capacidades” de las que, según ésta, el individuo debería disfrutar. [en PNUD, 2004: MT 35].

aquellas cuyos ganadores logran efectivamente ocupar las respectivas posiciones de gobierno por todo el tiempo legalmente previsto, e imprimen a las decisiones públicas el rumbo político que entienden pertinente¹⁶. Por *institucionalizadas*, que son aceptadas por todos los actores políticos relevantes como la única forma válida de acceso al gobierno, y por lo tanto se repetirán previsiblemente en el futuro como lo pauta la legislación electoral.

- 2) En relación al Estado, el mismo puede analizarse a partir de tres dimensiones constitutivas, de los cuales discutiré aquí dos:
 - a) como **sistema legal**, esto es, como un ordenamiento jurídico que regula múltiples relaciones sociales, el cual es respaldado por instituciones que permiten concretar dicha regulación¹⁷. En este sentido, el Estado en una Democracia deberá posibilitar que todos los *agentes* efectivicen aquellos *derechos indispensables* para participar en elecciones *limpias* –es decir, al menos los derechos *políticos, civiles*, y un mínimo de bienestar socioeconómico¹⁸. Además, deberá asegurar que ninguna persona o institución, pública o privada, reciba tratamientos preferenciales o pueda desobedecer impunemente el ordenamiento jurídico.
 - b) **Como conjunto de burocracias**, cada una de las cuales debe estar avocada a alcanzar o proteger algún aspecto del *interés general*, actuando de acuerdo a las directivas políticas y a las responsabilidades que les son legalmente asignadas por las autoridades pertinentes.

De los puntos 1 y 2 recién mencionados se deriva que las decisiones públicas –de carácter obligatorio para la comunidad- deben ser tomadas sólo: i) directamente por la ciudadanía en conjunto, ii) por autoridades públicas sobre las cuales recayó la delegación de autoridad realizada por aquella, o iii) desde las distintas organizaciones estatales especializadas, con arreglo a los fines –políticos- y utilizando medios previamente estipulados como válidos por la ciudadanía o por las autoridades por ella designadas.

¹⁵ En su reciente trabajo sobre calidad de la democracia [en PNUD 2004], G. O'Donnell señala tres dimensiones importantes para analizar la calidad de la democracia: Régimen de Gobierno, democraticidad del Estado y democraticidad de la Sociedad. No consideraré ésta última por no ser relevante a efectos de este trabajo.

¹⁶ En palabras de G. O'Donnell [1998:1], no están “sometidas a restricciones o vetos severos ni (...) excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores no electos”.

¹⁷A modo de ejemplo, el Código Penal es parte del ordenamiento jurídico nacional, y está respaldado por instituciones como la Policía y los Juzgados Penales, que, en condiciones ideales, permiten a los ciudadanos efectivizar su derecho a la integridad física.

¹⁸En PNUD [2004], G. O'Donnell argumenta acerca de la imposibilidad de definir de manera precisa, tanto el conjunto mínimo de derechos necesario para permitir una participación significativa en *elecciones limpias*, como el límite interno de cada uno de esos derechos. Por ej. ¿cómo definir indiscutiblemente el nivel mínimo indispensable de circulación de información necesario para que los votantes estén bien informados?

Cuando esto no sucede ocurre la *enajenación* de determinadas decisiones públicas, es decir, la cesión prácticamente irrevocable de la autoridad para tomar esas decisiones [R. Dahl, 1993: 140]. Tal fenómeno puede resultar tanto de la *omisión* civil en el ejercicio efectivo de la conducción política (delegación irresponsable, inacción) como de la capacidad de la propia burocracia estatal para burlar ese control haciendo *trampa*¹⁹. Mientras las autoridades políticas serán responsables de la *enajenación* en ambos casos, la agencia burocrática sólo puede ser cuestionada por intentar hacer *trampa*, aunque no por llenar los vacíos dejados por sus superiores.

Otro requisito necesario de las decisiones públicas en un régimen democrático es que deben ser *transparentes* “en el doble sentido de que los fundamentos y contenidos de esas decisiones deben ser ‘hechas públicas’ y que los procedimientos que condujeron a tales decisiones estén detallados en reglas jurídicas que también sean de acceso público”. Dado que “si los ciudadanos son la fuente de autoridad del poder político que se ejerce sobre ellos, tienen entonces el obvio derecho a estar informados de las decisiones de ese poder”. [G. O’Donnell 2000: 7 (trad. propia)].

Ahora bien, para que estas condiciones se cumplan, las democracias desarrollan complejos mecanismos de control y rendición de cuentas (*Accountability*) legales y políticos entre los actores estatales (autoridades electas y no electas, burocracias) y la ciudadanía, los cuales imponen deberes específicos a cada uno de estos actores.

Según G. O’Donnell, en una democracia los gobernantes deberían estar sometidos a tres tipos de *accountability*²⁰ [en PNUD, 2004:MT 38].

En primer lugar la *accountability vertical electoral*, ejercida por la ciudadanía sobre los gobernantes electos fundamentalmente a través de premios/castigos implícitos en el voto regular, y que le permitiría algún control sobre la dirección política del gobierno.

En segundo lugar la *vertical societal*, ejercida cuando grupos o individuos son capaces de “movilizar al sistema legal para plantear demandas al estado y al gobierno, con el fin de prevenir, compensar y/o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos”.

Por último, la *accountability horizontal* ocurre si existen “agencias estatales que tienen la autoridad legal y están(...) dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden(...) ser calificadas como ilícitos” [G. O’Donnell 1998:29]. Aunque O’Donnell refiere en su definición únicamente a controles de tipo legal, también

¹⁹ El concepto “*trampa*” se define precisamente en la Sección IV.1.

²⁰ Por razones de espacio se utiliza el término inglés ‘*accountability*’ en lugar de ‘*rendición de cuentas*’.

podrían incluirse casos de control político, como por ejemplo, los controles recíprocos entre Poder Ejecutivo y Parlamento, en regímenes presidencialistas.

Aquí me interesa especialmente señalar qué tipo de controles deberían operar sobre los miembros de una burocracia estatal –en este caso, las FF.AA.- si se pretende que funcionen los mencionados mecanismos de *accountability*.

En primer lugar, para que exista la *Accountability Vertical Electoral* y las elecciones sean *decisivas* las autoridades electas tienen la obligación de mantener el *control legal y político*²¹ sobre todo el proceso de diseño e implementación de cualquier decisión/política pública que les haya sido confiada por la ciudadanía. Como corolario de ello, deben ejercerlo también sobre las burocracias estatales especializadas en la ejecución de dichas decisiones/políticas. Deben entonces evitar tanto la *enajenación* de la autoridad para tomar decisiones a manos de la burocracia, como la injerencia ilegal de actores extraños al proceso democrático²².

Para ello es necesario que las autoridades electas cuenten con: recursos humanos y materiales preparados y suficientes, fuentes de información confiables sobre la actividad de la burocracia, marcos jurídicos que definan y regulen de manera precisa las actividades de la misma y habiliten un monitoreo y sanciones efectivas ante incumplimientos, y voluntad política de ejercer ese control. Este tipo de funciones y capacidades deberían localizarse en las Secretarías/Ministerios del Poder Ejecutivo, responsables directas por el accionar de los funcionarios de las burocracias. Obviamente dichas autoridades también deberán verse libres de coerción económica o física sobre su accionar.

En segundo lugar, para que la *Accountability Vertical Societal* funcione es necesario que todos los ciudadanos puedan efectivamente acudir al sistema judicial a reclamar por posibles ilícitos de miembros de las burocracias. Son necesarios aquí: i) tribunales de Justicia con voluntad y recursos materiales y humanos suficientes para juzgar a los funcionarios públicos, y libres de presiones por parte de cualquier poder estatal. ii) Un marco jurídico claro que no les otorgue protecciones injustificadas a dichos funcionarios. iii) Agencias de protección como las *defensorías del pueblo*, que incentiven y faciliten el acceso equitativo de la ciudadanía a dichos tribunales. Debe atenderse especialmente la situación de las clases bajas, que son quienes más ven vulnerados sus derechos por funcionarios públicos [PNUD, 2004:MT].

En tercer lugar, resulta vital una actitud proactiva, de profundo y constante monitoreo legal y político, según corresponda, de la actividad de las burocracias por parte del Poder Judicial –

²¹ Por control legal, se entiende que la actividad estatal se realice respetando el marco jurídico vigente. Por control político, que las políticas persigan los objetivos y -en lo posible- tengan las consecuencias definidas como deseables por las autoridades electas.

²² Léase: otras organizaciones estatales, instituciones o gobiernos extranjeros, grupos de presión, etc.

actuando de oficio si es necesario-, organismos de contralor administrativo²³ y, especialmente, del Parlamento. La labor de este último pasa no sólo por cerciorarse de que el Poder Ejecutivo controle efectivamente a sus burocracias sino también por evitar que el Ejecutivo las utilice para transgredir los límites de acción que le fija la ley²⁴. Su accionar incluye también el apoyar al Poder Judicial en litigios con el Poder Ejecutivo o miembros de las burocracias, por ejemplo impulsando juicios políticos. Es importante que para estas tareas el Parlamento cuente con las mismas capacidades de RR.HH., materiales, jurídicos, de información y voluntad política que requiere el Poder Ejecutivo para cumplir su control. Igualmente es necesario que sus miembros no sean coaccionados en el ejercicio de tales funciones.

En base a lo expuesto hasta aquí, sostengo que las FF.AA. estarán *democráticamente subordinadas* cuando: **I) estén efectivamente sujetas a un ordenamiento legal ecuánime y respetuoso de los derechos de los habitantes del país, II) no enajenen al control político y legal del Poder Ejecutivo y el Parlamento –y por ende, al del electorado- aquellas áreas de políticas públicas en las que intervienen, ni permitan allí la injerencia ilegal de otros actores, III) no ejerzan *coerción* de ningún tipo sobre el sistema político para imponer sus puntos de vista, ni sean utilizadas en este sentido por grupos políticos o económicos aliados a ellas. y IV) constituyan una herramienta útil y eficiente en el cumplimiento de las tareas asignadas por el gobierno.**

IV. ACTORES RELEVANTES de las Relaciones Civiles – Militares

Es necesario ahora definir de manera más precisa qué entiendo aquí por ‘RCM’ y cuáles son los supuestos a partir de los cuales se interpreta la acción de quienes intervienen en ellas. No se trata de intentar definir una teoría explicativa/predictiva completa acerca de las relaciones entre gobernantes y militares, esfuerzo que escapa a las posibilidades de este trabajo. Más bien se intenta analizar y resaltar posibles causas de conflictividad entre esos

²³ En Uruguay, por ejemplo, existen agencias independientes de las ramas clásicas de gobierno, que auditan administrativa y financieramente a las burocracias públicas. Su sola existencia no garantiza en absoluto que mejoren el desempeño de dichas burocracias, pero pueden resultar un instrumento interesante si se las utiliza correctamente.

²⁴ G. O'Donnell [1998: 18] señala que estas tendencias autoritarias por parte del Poder Ejecutivo son un problema especialmente frecuente en muchas de las poliarquías fuera de la Europa occidental, donde el mandato electoral es “leído en clave delegativa” por buena parte de la dirigencia y la opinión pública: “el sentido común del Ejecutivo delegativo ansioso por ejercer las amplias responsabilidades que siente le han encomendado en forma exclusiva, es ignorar aquellas agencias” gubernamentales de control de su gestión.

actores, o de identificar posibles incentivos para el establecimiento de relaciones reñidas con la *subordinación democrática*²⁵.

Al hablar de RCM en este trabajo focalizo la atención en la interacción estratégica que ocurre entre políticos profesionales y oficiales de las fuerzas militares del Estado²⁶.

Para explicar su conducta recurro a un enfoque intencionalmente ecléctico. Básicamente, se trata de enriquecer el modelo clásico de actor racional incorporando las condicionantes impuestas a su comportamiento por algunas variables culturales y estructurales que se consideran ineludibles²⁷. Asumo que políticos y militares son actores racionales pugnando por preservar sus intereses materiales, políticos y/o su prestigio. Actúan en el marco de conjuntos de reglas formales e informales que estructuran su interacción y moldean su conducta al determinar incentivos positivos y negativos a la misma²⁸. A su vez esos individuos están imbuídos de preconceptos, valores e ideales, así como experiencias personales e históricas previas que condicionan su manera de entender las situaciones en las que se encuentran y de evaluar la conveniencia de los cursos de acción que se les presentan²⁹.

IV. 1. MILITARES

B. Abrahamsson [1972:112] define el *poder político militar* como la capacidad de los uniformados para superar resistencias en las instancias de toma de decisiones, de manera de imponer sus intereses o puntos de vista. Considera a ese poder como una “función

²⁵ Para una revisión de distintos paradigmas interpretativos de la acción política de militares y civiles, ver especialmente W. Hunter [en D. Pion-Berlin (ed.) 2001: 36 a 58]. También F. Bustamante [en J. Goodman y otros 1990:30 y ss], J. González [2002(b):Anexo Marco Teórico], y P. Feaver [1996].

²⁶ Las FF.AA. son una organización cuyos integrantes tienen responsabilidades y posibilidades de acción asignadas de acuerdo a un estricto modelo burocrático, disciplinado y jerárquico, con funciones formalmente delimitadas para cada posición. Los oficiales son quienes ocupan, dentro de esa estructura, los lugares centrales de toma de decisiones y disposición de los recursos. Son, por lo tanto, quienes la dirigen, y quienes merecen mayor atención a la hora de analizar el comportamiento del conjunto.

²⁷ El comportamiento de los oficiales militares ha sido muchas veces explicado a partir de su pertenencia a un grupo profesional específico, que les inculcaría determinados valores—guía de su accionar. [Ver especialmente Abrahamsson, 1972]. Si bien tal enfoque demostró ser sumamente rico e iluminador, tropieza generalmente con las siguientes críticas: ¿Hasta qué punto son útiles sus supuestos cuando se los aplica a FF.AA. relativamente menos profesionalizadas? ¿Hasta cuándo predominan los valores profesionales por sobre otros como los ideológicos o los intereses individuales de sus integrantes? Considero que la opción por el individualismo metodológico permite salvar estos escollos incorporando varios de los aportes del enfoque “profesionalista”.

²⁸ Me refiero aquí a la idea subyacente al concepto de “Instituciones” entendidas como “reglas [o] limitaciones que dan forma a la interacción humana... [porque] estructuran incentivos en el intercambio humano...” [North, 1995: 13]

²⁹ En palabras de D. North [1995: 144] “Ideas e ideologías conforman construcciones mentales subjetivas que los individuos emplean para interpretar el mundo que los rodea y para hacer elecciones...”

multiplicativa” de *Recursos*, *Objetivos*, *Expectativas* y *Valores*. En adelante, se utilizarán sus conceptos de forma algo diferente a su expresión original³⁰.

El ejercicio de ese poder implica la utilización de *Recursos* (propiedades o medios con que cuenta el grupo militar), orientada a la consecución de *Objetivos* que son acordes con determinado grupo de *Valores* defendidos por quien lo ejerce, y que está condicionada por las *Expectativas* o probabilidad subjetiva de alcanzar el objetivo deseado.

Objetivos y Valores

La primera generalización que puede hacerse sobre las aspiraciones personales de los militares es que la posibilidad de concretarlas está en buena medida atada a la “salud” de la organización armada a la que pertenecen. Los oficiales tienen fuertes incentivos para trabajar por la preservación y fortalecimiento de su Fuerza más allá de que esto sea o no funcional a la consecución de los objetivos fijados por los gobernantes. Ello puede explicarse básicamente por dos razones: i) para la mayoría de ellos la organización militar es su principal fuente de sustento económico, de prestigio social y de poder político. ii) incluso la posibilidad de realización profesional de estos individuos es proporcional a los recursos con que cuenta la Fuerza a la que pertenecen³¹.

Las principales dimensiones que los oficiales intentarán preservar/incrementar son³²:

a) la cohesión entre sus miembros. En cualquier organización el peor resultado para aquellos miembros que se benefician de serlo es la fragmentación o desaparición de la misma. En el caso de las FF.AA., los costos de una fragmentación extrema son casi siempre inaceptablemente altos incluyendo hasta la vida de los militares y de muchos otros ciudadanos, y la oficialidad es consciente de ello. La preservación de la cohesión aparece entonces como el imperativo de mayor fuerza especialmente cuando se perciben amenazas serias, y es reforzado continuamente desde los espacios formales e informales de re-socialización de sus miembros [Abrahamsson, 1972: cap. 3 y 4]. La resistencia general de la oficialidad militar a la investigación judicial civil de aquellos miembros presuntamente

³⁰ De la conceptualización de Abrahamsson rescato especialmente la inclusión del elemento motivacional como definitorio de la probabilidad de que se ejerza poder. Como él mismo señala y luego demuestra: “Las consideraciones motivacionales son importantes en el análisis del poder político, desde que los juicios sobre si un determinado grupo tiene o no poder dependen básicamente de presupuestos acerca de si desea o no ejercerlo”. [1972:144].

³¹ La afirmación se sostiene aún para aquellos que, sin tener una marcada orientación por la profesión militar, sí la tienen por otras que, en muchos países de Sudamérica, pueden aprenderse y desarrollarse casi exclusivamente en las FF.AA. (Pilotos, Ingenieros Navales, etc.)

³²M. Desch [1998] menciona a los tres primeros como variables cuyos valores intentarán preservar las FF.AA. ante el surgimiento de potenciales amenazas internas.

culpables de delitos –especialmente de *lesa humanidad*- puede interpretarse como un reflejo de preservación de la cohesión y el prestigio de la organización. También serán resistidos y/o generarán conflictos entre distintos grupos de oficiales aquellos cambios en la estructura de la organización, -sean orientados a adecuarla a nuevos objetivos o a reciclarla con vistas a cumplir los mismos objetivos en un contexto diferente-, que alteren la distribución de autoridad, recompensas y obligaciones entre los miembros de la dirigencia³³.

- b) los recursos humanos y materiales disponibles³⁴. Como se mencionó, el poder y prestigio personal, el bienestar material y las posibilidades de realización profesional de los militares son directamente proporcionales al volumen de recursos que la Fuerza controle³⁵.
- c) la autonomía institucional. Seguramente el poder de la oficialidad será mayor cuanto más autónoma sea la definición de tareas y más discrecional el modo de cumplirlas y el uso de los recursos asignados. Además, como ya se señaló, a nivel militar y de algunos sectores civiles está particularmente arraigada la creencia de que el control gubernamental en el manejo de la institución implica inevitablemente la introducción de lógicas no militares que perjudican directamente su efectividad.
- d) el prestigio de la institución. Este no sólo está relacionado directamente al prestigio personal de los dirigentes, sino que puede también guardar relación con el volumen de las asignaciones presupuestales que reciba en un régimen democrático cada organización. Desde otro ángulo, la formación formal e informal recibida por el profesional militar tiene como uno de sus principales cometidos fortalecer el lazo entre estos y la Fuerza a la que pertenecen, fomentando la defensa y búsqueda de prestigio de la misma.

En segundo lugar, y aunque parezca obvio, valga la mención de que los miembros de las FF.AA. intentarán minimizar el castigo a recibir por delitos que eventualmente hayan cometido o pudieran cometer. En lo que respecta a delitos ya cometidos, serán mayores las posibilidades de que los militares movilicen los recursos de su organización para evitar el castigo si lo perciben como una amenaza significativa a la cohesión de la oficialidad. Por otro

³³ E. Ricker-Coleman [1998] analiza cómo la dirigencia del Ejército estadounidense resistió las enormes presiones por reestructurar su doctrina y prepararse para la lucha antiguerrillera luego del fracaso en Vietnam, en parte porque ello hubiera implicado pérdida de poder y prestigio para la oficialidad especializada en combates frontales contra fuerzas armadas tradicionales.

³⁴ Esa pugna por la captación de recursos seguramente estará autolimitada y condicionada por la percepción que la oficialidad tenga de su sustentabilidad en el tiempo y/o de los efectos que estas redistribuciones financieras puedan tener sobre el funcionamiento de otras áreas/políticas de Estado consideradas vitales. De hecho, sin un Estado sustentable no existirán FF.AA. fuertes.

lado pretenderán, como casi cualquier corporación de profesionales, minimizar los castigos imponibles para delitos que pudieran cometerse durante la ejecución de actividades relacionadas con el ejercicio de su profesión³⁶.

En tercer lugar, cabe considerar que como cualquier otro ciudadano un oficial tiene ideas y preferencias acerca de cómo debería ser el orden político, económico y social de su país, y cuál el rol de su organización en dicho orden. En los siglos XIX y XX ha sido peligrosamente alto el nivel de “politización”³⁷ de las FF.AA., entendida como la propensión a intervenir en la toma de decisiones públicas relacionadas o no con la defensa nacional, o a intentar modificar/preservar determinados aspectos del ordenamiento institucional del país en función de un programa político/ideológico que adopten como parte de sus *Valores*³⁸. Ello es fácilmente comprobable a juzgar por el número de intervenciones y gobiernos militares que la región soportó en el pasado siglo.

Sin pretender explicar las razones del intervencionismo militar en un espacio tan breve, vale mencionar algunas de sus causas, que buena parte de la literatura considera aún vigentes para la mayoría de los países que nos ocupan. Por un lado, la creencia arraigada en vastos sectores militares y civiles –aún los autoproclamados demócratas-, de que en el

³⁵ En palabras de B. Abrahamsson: “Buena parte de las horas laborales de los miembros de la organización se dedica a recoger información, hacer investigaciones y evaluaciones que permitan sustentar esos reclamos [por recursos]” [1972: 156] (trad. propia).

³⁶ A modo de ejemplo, pueden citarse los esfuerzos del Departamento de Estado y las FF.AA. estadounidenses por evitar que los países miembros del Tratado de Roma negaran a sus militares inmunidad por eventuales crímenes de *lesa humanidad* cometidos en el marco de operaciones militares. Como parte de dichos esfuerzos EE.UU. suspendió en 2003 la ayuda militar a la mayor parte de los suscriptores del tratado que la recibían, e inició una agresiva campaña diplomática presionando unilateralmente para obtener este tipo de inmunidad. Otro ejemplo lo constituye un documento oficial del Ejército uruguayo que expresa explícitamente que “La necesidad de contar con un marco legal de actuación para el cumplimiento de esta tarea [preservación del orden interno] será una preocupación permanente del Mando del Ejército de forma de prevenir las futuras responsabilidades a que puedan ser llamados los integrantes de la Fuerza afectados a las mismas”. [MDN, 2005:138].

³⁷ El pensamiento político liberal tiende a pasar por alto que las FF.AA. tienen como uno de sus principales objetivos el ser garantes de la existencia y estabilidad del Estado, expresada por ejemplo en la vigencia del texto constitucional y del orden jurídico de un país. Y eso pese a que muchas veces la normativa que rige la existencia de las FFAA establece explícitamente este compromiso. (Ver por ej. Ley Orgánica de las FF.AA. uruguayas). Ello implica que las FF.AA. están comprometidas en la preservación de determinado régimen de gobierno y determinado ordenamiento económico y social. En las sociedades capitalistas por ejemplo, este orden social respaldado por el Estado y en última instancia por las FF.AA., “implica de varias maneras, no sólo económicas, la dominación social de quienes controlan los medios de producción [y] los circuitos del capital financiero”. [O’Donnell en PNUD, 2004:MT36] En este sentido, **las FF.AA., siempre están comprometidas en la defensa de un proyecto político**, de la misma forma que si deciden tomar directamente el gobierno para cambiar dicho ordenamiento lo hacen en defensa de otro proyecto político, esta vez distinto al vigente. Desde este punto de vista, hablar de “politización” de las FF.AA. es ciertamente incorrecto. De todas formas se conservará la expresión por ser de uso común en la literatura especializada.

³⁸ Cabe resaltar que no es posible definir, *a priori* y para todo tiempo y país, los contenidos o el sesgo ideológico (izquierda/derecha) predominante en cada F.A. Y esto, a contrapelo de lo que S. Huntington [1981] afirma para el caso de los EE.UU. Como ejemplifica F. Bustamante [en J. Goodman y otros, 1990:38], “...en nombre de la seguridad nacional se puede impulsar la reforma agraria (Perú, Ecuador) o liquidarla (Chile)...”

contexto sudamericano las democracias deben siempre incluir en su ordenamiento jurídico el recurso de la intervención militar en sus diversas modalidades como herramienta para “gestionar” el conflicto social y político asegurando la supervivencia del régimen³⁹. Por otro lado, la práctica frecuente de las elites socioeconómicas y políticas de utilizar a las FF.AA. como árbitros de sus propios conflictos⁴⁰. Por último no se puede dejar de mencionar la influencia que han tenido las FF.AA. europeas⁴¹ en el S XIX y principios del XX, y francesa y estadounidense desde la segunda post-guerra⁴² en la politización y autonomización de los militares de la región.

Por todo ello, la propensión al intervencionismo de baja o alta intensidad con móviles políticos, fomentado por actores civiles nacionales y extranjeros que se benefician de él, puede considerarse una tendencia recurrente en importantes segmentos de la oficialidad sudamericana.

Es de esperarse que esas tres tendencias del comportamiento de la oficialidad tengan a su vez efectos sobre el relacionamiento de las FF.AA. con el resto del aparato estatal, con la dirigencia política y con otros actores tanto nacionales como extranjeros.

Hacia adentro del aparato estatal los militares se mostrarán proclives al expansionismo, disputando a otras organizaciones estatales y no estatales espacios y/o funciones “reditables”, que impliquen ganancias en términos de las dimensiones de la salud

³⁹ B. Loveman [en D. Pion Berlin (ed.) 2001:266] explica esa amplia aceptación permanente de la “protección militar” como efecto de la prevalencia de patrones coloniales y decimonónicos de relaciones cívico militares, que aceptando variaciones de país en país, fueron adoptados por culturas políticas “profundamente embebidas de instituciones y prácticas autoritarias y militaristas” (trad. propia). Ver también O. Pérez [2001]. Complementariamente, desde un enfoque materialista podría argumentarse que esos patrones culturales son funcionales a la preservación de determinados esquemas de distribución del poder y la riqueza en el continente más inequitativo del planeta.

⁴⁰ Según D. Rueschemeyer, E. Stephens y J. Stephens, “...los conflictos interelites y la debilidad de la sociedad civil causaron que los grupos civiles apelaran a la intervención en su favor de facciones militares”. [1992: 195]. Ver también E. López [1994 (b)], quien explica el intervencionismo militar en Argentina en la segunda mitad del S XX como propiciado por actores civiles que sistemáticamente utilizaron a las FF.AA. para excluir del sistema político al movimiento peronista.

⁴¹ Nuevamente B. Loveman [en D. Pion Berlin (ed.) 2001: 266 y ss.] analiza cómo a través de las misiones de instrucción e intercambio profesional, las FF.AA. francesa, alemana y española imprimieron a las sudamericanas rasgos antiliberales, antisocialistas e intervencionistas así como tendencias autonomistas respecto de los gobernantes civiles. Tal politización se desarrolló en muchos casos ante el desconocimiento o complicidad de los mismos gobernantes que avalaron esas misiones de “profesionalización”. Ver también D. Kruijt y K. Koonings [2003].

⁴² “Esa asistencia militar [estadounidense] en los 1950’ y 1960’ reforzó el anticomunismo de los militares latinoamericanos, que tendió a convertirse también en sinónimo de rechazo al izquierdismo y a las fuerzas populares (democráticas). También... incrementó la centralidad de la fuerza organizada dentro del aparato estatal, y las posibilidades de ese sector para tomar control de las restantes partes del aparato estatal, usándolo a su vez para extender su control sobre la sociedad civil”. (trad. propia) [Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992: 221]. Ver también E. López [1994: 58], sobre la influencia de la misión francesa en Argentina a fines de los 50’.

organizacional antes definidas⁴³. En relación a sus superiores políticos, la capacidad de resistencia y presión que los militares muestren será directamente proporcional al grado de amenaza que perciben que se deriva de cumplir con sus órdenes, e inversamente proporcional a la legitimidad del gobierno con el que lidian [W. Hunter, en D. Pion-Berlin (ed.) 2001: 44].

Los oficiales intentarán también “reducir la incertidumbre” del medio político en que se mueven [G. Allison, 1988:136] captando todos los apoyos posibles.

Ello implica por un lado, establecer contactos y alianzas con o sin el gobierno como intermediario, con personas y grupos proclives a la asociación⁴⁴. Los actores dispuestos a aliarse con las FF.AA., pueden ser muchos y tener variados móviles. A modo de ejemplo puede mencionarse a los políticos profesionales –gobernantes o no. También las contrapartes comerciales privadas –socios, proveedores- de las FF.AA. allí donde ellas estén involucradas en actividades comerciales/industriales o en aquellos mercados en que sean los mayores clientes, típicamente, industria de armamentos. Por último, a aquellos actores o grupos de presión cuyos fines políticos puedan verse beneficiados por determinadas acciones de las FF.AA.⁴⁵

Con respecto a grupos percibidos como hostiles, los militares procurarán mantenerlos bajo vigilancia incluso a través de sus servicios de inteligencia si así lo consideran necesario. Buscarán también incrementar su capacidad de neutralizar posibles amenazas internas o externas.

⁴³ Como ejemplo de esta tendencia pueden mencionarse las actitudes de las FF.AA. argentinas y brasileñas ante la posibilidad de realizar tareas no específicamente militares. En marzo de 2002, el Presidente argentino Eduardo Duhalde ordenó a las FF.AA. participar en un operativo de distribución de alimentos y ayuda sanitaria en las áreas más duramente golpeadas por la crisis económica. Los militares aceptaron de buena gana esa tarea, en parte porque su “estructura valorativa” coincidía con los fines planteados por el Presidente. Pero también porque esta acción les permitía comenzar a mejorar su deteriorada imagen ante la sociedad argentina, variable que además incidiría indirectamente sobre futuras asignaciones de presupuesto [D. Pion-Berlin, 2003]. Por su parte en Mayo de 2004 militares brasileños se manifestaban en contra de la propuesta del gobierno federal de utilizar el servicio militar obligatorio como programa de inserción social de jóvenes brasileños pobres (Plan Soldado-Ciudadano). El argumento más esgrimido fue que ello iba en detrimento de la eficiencia de la organización en tanto desviaba recursos de los que deberían ser, a ojos de los militares, los objetivos centrales de las FF.AA. [Ver Informe Brasil N° 122, OCS de Defensa y FF.AA.]

⁴⁴ Al decir de R. Kohn [1997] “Los establishments militares tienden naturalmente a captar aliados que defiendan las necesidades y perspectivas militares, aumentando la influencia militar y disminuyendo el control civil”. (trad. propia).

⁴⁵ C. Fuentes [1995] adjudica un papel importantísimo a los aliados civiles conservadores en la preservación de prerrogativas institucionales favorables a las FF.AA. chilenas en los 90’s. Por otra parte, la “comunidad de defensa” de los EE.UU. ha buscado y obtenido casi siempre hasta hoy que las FF.AA. sudamericanas se estructuren y actúen –por lo menos parcialmente- de acuerdo a su conveniencia. J. González [2002 (b): Anexo “El Plan de los Gobiernos de Uruguay y EE.UU para su Defensa Común”, y Anexo Documental] describe y aporta

Recursos

G. Allison [1988:132 y ss] señala que cuando una organización especializada tiene a su cargo la resolución de determinados problemas, sus dirigentes adquieren también en forma casi exclusiva la capacidad de percibir esos problemas, procesar la información relativa a ellos y en definitiva realizar un importante rango de acciones dentro de un marco de casi absoluta autonomía.

Para las FF.AA. esto es especialmente cierto dado que algunas de las funciones que se le encargan son generalmente exclusivas, en el sentido de que ninguna otra organización pública o privada del país está en condiciones de desempeñarlas. Son también los portadores casi exclusivos de una experticia profesional específica: la militar, por lo que actúan como consejeros de los gobernantes en asuntos de Defensa. Desde esa posición pueden incluso manipular la información relativa a los problemas que se les encarga resolver, presentando a sus superiores sólo las opciones de resolución que más los favorezcan [B. Abrahamsson, 1972: 113].

Los oficiales militares dirigen una organización burocrática estatal a la que se le confían enorme cantidad de recursos materiales y humanos, incluyendo nada menos que la gestión del mayor arsenal dentro del país. Por si fuera poco, como bien señalan R. Bañón y A. Olmeda [1985:13]: “*No hay otra organización... que disponga de expertos en áreas tan dispares como la ingeniería, el derecho, la medicina... comunicaciones, educación y logística...*” y que además tenga “*...una capacidad de control sobre la acción individual de sus miembros comparable... a la ejercida por la organización militar*”.

Para complementar esta lista no exhaustiva de los *recursos* de poder con que pueden contar las FF.AA. vale mencionar: las prerrogativas o beneficios legales de que gozan sus miembros en relación a otros funcionarios estatales, el hecho de que oficiales en actividad ocupen puestos en otras agencias estatales o participen en la implementación de políticas fuera de su área profesional específica, sus vínculos informales con miembros civiles de la elite política y económica, o hasta la propia cohesión del cuerpo de oficiales⁴⁶.

Tienen entonces una amplia gama de *recursos* y oportunidades para redireccionar sus actividades y encauzar su estructura funcional de forma de hacer que la organización persiga sus propios intereses, eventualmente distintos de los impuestos desde fuera por sus jerarcas

pruebas acerca del diseño de “una fuerza militar interamericana” acorde a los intereses de los EE.UU. en la segunda mitad del S XX .

⁴⁶ Algunos de estos son mencionados por B. Abrahamsson [1972:141] como “Recursos estructurales”.

políticos. En este sentido, **es posible consideralas como una organización especialmente peligrosa**⁴⁷.

Por lo dicho antes, sin llegar a considerar a las FF.AA. como un Actor Racional Unitario⁴⁸, se sostiene que las acciones individuales de los uniformados estarán sujetas a ciertas lógicas comunes que pueden interpretarse mediante unas pocas proposiciones generales:

i. Datos

- a) Los fuertes incentivos que tienen para preservar y/o fortalecer la “salud de la organización” definida como aumento de la cohesión, recursos disponibles, autonomía institucional y prestigio, y
- b) los *recursos* con que cuenta para realizarlo.

ii. Es esperable como tendencia general que los oficiales persigan los siguientes *Objetivos*:

- a) preservar/aumentar la salud de la organización en todos los ámbitos en que operen.
- b) ofrecer resistencia a directivas gubernamentales que impliquen desafíos a la *salud* de la organización, incluídos cambios en la estructura o fines de la misma.
- c) expandir su injerencia tanto en el diseño como en la implementación de políticas públicas, en la medida y en aquellos ámbitos en que a su juicio ello sea beneficioso para la organización.
- d) establecer alianzas formales o informales con actores individuales o institucionales, nacionales e internacionales, con los que comparta al menos parcial o coyunturalmente intereses políticos y/o económicos.
- e) preservar su capacidad de mantener bajo vigilancia y/o neutralizar a grupos u organizaciones consideradas como amenazas.

iii. Dependiendo entre otras cosas del nivel de amenaza percibida a la continuidad de la existencia de la organización o a la vigencia de los *valores* que han hecho propios, del nivel de

⁴⁷ Decir que las FF.AA. son una **organización peligrosa** no implica un juicio *a priori* sobre la disposición de los oficiales militares para utilizar los cuantiosos medios y oportunidades con que cuentan para propósitos reñidos con el interés general, sino reconocer las capacidades de las que disponen para ello.

⁴⁸ Según G. Allison [1988:65 y ss.] el agente colectivo, concebido como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones, posee: a) un conjunto de fines específicos, equivalente a una función utilitaria consistente, b) un conjunto de opciones percibidas, c) una estimación única de las consecuencias que se siguen de cada alternativa. En mi opinión, aceptar esos supuestos implica perder la posibilidad de interpretar, por ejemplo, probables conflictos de intereses entre grupos al interior de la oficialidad, como los que suceden entre representantes de distintas Fuerzas (Aérea, Armada y Ejército), y que suelen ser importantes para entender algunas acciones del “actor institucional FF.AA.” También implicaría subestimar las diferencias valorativas, ideológicas, etc. que pueden existir en un mismo cuerpo de oficiales.

politización de la oficialidad, y de la legitimidad del gobierno con el que tratan, los uniformados podrán:

- a) “limitarse” a fortalecer la salud de la organización sin cuestionar el rumbo general de la política del Estado en tanto ello no la afecte, o
- b) intervenir en el sistema político tanto como sea necesario –coacción y/o toma del poder incluídas- para hacer prevalecer los puntos de vista políticos que defiendan⁴⁹.

Formas de Intervención Política Militar

Dicho esto, resulta útil definir tres formas típico-ideales en que los militares pueden intentar “superar resistencias” a la hora de hacer prevalecer sus intereses, siendo las dos primeras comunes a toda organización burocrática:

- a) *Lobby*. Entendido como la acción de influenciar a los tomadores de decisiones a partir de argumentos que sustenten las posiciones de los uniformados.
- b) *Trampa*, o acción de burlar intencionalmente el *control político y legal* que deben ejercer las autoridades democráticas, tergiversando los fines y medios o no respetando los límites legales previamente definidos por los gobernantes para las tareas que les son asignadas.
- c) *Coerción*. Esto es, intentar imponer directamente sus intereses o puntos de vista a las autoridades democráticas. Ello puede hacerse a través de una amplia gama de ejercicios como: boicotear o condicionar el cumplimiento de tareas que les han sido asignadas, especialmente la protección del gobierno ante cualquier amenaza violenta; coludir con grupos opositores al gobierno; emitir amenazas o cuestionamientos contra actores políticos, o declaraciones públicas que las incorporen más o menos veladamente; amenazar con o directamente presentar dimisiones; o utilizar la violencia armada ya sea abiertamente o a través de acciones clandestinas de tipo terrorista⁵⁰, etc.

De los tres mencionados, el *Lobby* es el único ejercicio no necesariamente reñido con la *subordinación militar democrática*. En efecto, la presentación a los superiores políticos de argumentos **relativos a tareas que les hayan sido encomendadas o a los intereses mismos de sus integrantes, basados en información veraz y completa, a través de canales institucionales debidamente regulados**, es a la vez un derecho y un deber de los responsables de cualquier burocracia en un régimen republicano.

⁴⁹ Resulta una cuestión sumamente interesante que sin embargo solo será lateralmente planteada en este trabajo, analizar en qué medida las FF.AA. son productoras de los puntos de vista/ideologías que defienden, o en qué medida y mediante qué mecanismos ellos le son ‘transmitidos’ por los políticos u otros aliados civiles. En otras palabras, conocer en qué medida las FF.AA. pueden ser consideradas un actor político productor de sus propios objetivos o, por el contrario, una institución cooptada por otros actores.

⁵⁰ Varias de ellas son mencionadas por Abrahamsson [1972:142].

No obstante, es claro que las fronteras entre algunas formas de *Lobby*, *Trampa* y *Coerción* son sumamente difusas y permeables. Por ejemplo, como ya se dijo la exclusividad en el manejo de determinados conocimientos o información, -típicamente la relacionada a su profesión-, o la que se obtiene cuando los militares participan como *decisores* o *implementadores*⁵¹ en otros ámbitos de políticas públicas resulta un *recurso* clave que puede permitir a los uniformados manipular ilegítimamente las opciones de sus superiores. El uso directo de los medios de comunicación masiva por parte de los militares puede transformar fácilmente un consejo profesional en una amenaza.

IV. 2. POLÍTICOS

El término “*políticos*” hace referencia aquí a legisladores y ocupantes de cargos electivos o “de confianza política” en el Poder Ejecutivo, del Presidente hacia abajo de la escala jerárquica, así como dirigentes de partidos opositores. Como se señaló antes, en una democracia ellos son responsables de hacer que las burocracias estatales, incluídas las FF.AA., persigan efectivamente “algún aspecto del interés general” [G. O’Donnell en PNUD,2004: MT].

Asumo que la principal preocupación de los políticos será mantenerse, a lo largo del tiempo, ocupando cargos públicos. Como señala W. Hunter [en D. Pion-Berlin (ed.) 2001:43]: “*Ellos pueden tener un interés intrínseco en ciertos programas y políticas, pero permanecer en sus cargos es un prerrequisito para luchar por esos intereses*” (trad. propia).

Luego, estarán interesados en controlar las agencias estatales a su disposición para que las políticas que impulsan –ya sea porque estén intrínsecamente interesados en ellas o porque les retribuyan en forma de apoyo electoral- sean efectivamente realizadas. Para ello intentarán colocar como dirigentes de esas agencias a acólitos o funcionarios afines a sus políticas⁵².

En regimenes políticos aceptablemente competitivos y en circunstancias de relativa estabilidad, la supervivencia de los políticos depende en buena medida de que preserven y aumenten su popularidad ante el electorado. Sin embargo, en vistas a la realidad

⁵¹ D. Pion Berlin [2003] utiliza el concepto de *decision makers* –aquí: decisores- para designar a una agencia encargada de diseñar y planificar determinada política pública, por oposición a *decision takers* –aquí: implementadores-, que designa a una agencia encargada de implementar una política diseñada previamente por otra.

⁵² Como señala F. Agüero [1995: 54], esto conlleva, para el caso de las FF.AA.: “los intentos, por parte de los líderes democráticos civiles, de ascender y asignar puestos militares decisivos a los jefes militares más afines a sus políticas”.

sudamericana es necesario señalar algunas otras variables que condicionarán el comportamiento esperable de los políticos.

Inestabilidad sociopolítica y debilidad estatal:

Para conocer el contexto en que deben actuar los políticos sudamericanos, resulta imprescindible, en primer lugar, remarcar que gobiernan una región que en 2003 “*contaba con 225 millones de personas -un 43,9%- cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza*”, y cuyas sociedades son las más desiguales del mundo en relación a la distribución de riquezas⁵³. (datos de América Latina) [PNUD 2004: 36].

En ese contexto manejan aparatos estatales altamente ineficientes, corruptos y parcialmente desmantelados por falta de recursos. En las décadas de 1980 y 1990 tal situación empeoró en gran medida debido a lo que E. López [2003] llama la ‘gestión neoliberal’ que con pocas excepciones las elites políticas sudamericanas hicieron ante los desafíos planteados a la economía de sus países por la presente ola de expansión capitalista implícita en la globalización⁵⁴. De los resultados de esa mala gestión interesan aquí particularmente tres fenómenos, que pueden tal vez alinearse en una cadena causal.

El primero, el agravamiento de la debilidad de gran parte de los aparatos estatales para atender sus funciones, debido a los procesos de recortes y desinversión que les fueron aplicados en el marco de las políticas macroeconómicas enunciadas en el Consenso de Washington. Esto incluye las funciones típicas de los Estados liberales decimonónicos como Defensa, Justicia y Seguridad Pública. Y también las adquiridas a lo largo del S XX, esto es, garantizar estándares mínimos de Educación, Salud y Bienestar Social a la mayor cantidad posible de población [J. Garreta, 2001].

Por un lado, amplios sectores medios y bajos quedaron deliberadamente fuera de las más o menos extensas redes de protección social montadas anteriormente por los estados nacionales, y fueron a sumarse a los ya de por sí amplios grupos que siempre estuvieron excluidos de ellas. Pasaron así a ser exclusivamente dependientes de mercados laborales pequeños en relación al número de oferentes y precarios. Esa profundización y extensión de los procesos de pauperización y exclusión social produjo, a su vez, un aumento exponencial de **la violencia delictiva y la conflictividad y protesta social** [J. Garreta, 2001]. Por el otro,

⁵³ Según el PNUD [2004, 37], el coeficiente de Gini de América Latina era de 0,552, contra 0,344 de EE.UU. y 0,290 de Europa.

⁵⁴ Entiendo por “presente globalización” a “la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en mucho menor grado) personas a través de las fronteras”. [J. Stiglitz, 2002: 37]

se vieron también gravemente resentidos los presupuestos de los aparatos policiales y militares, con algunas limitadas excepciones a nivel de las FF.AA. Ellos fueron víctimas de recortes dispuestos desde los Ministerios de Economía guiados fundamentalmente por el criterio economicista de que “la política más eficiente es la más barata”, sin atención a las graves disrupciones que se generaban en el funcionamiento de dichos aparatos y sus nefastas consecuencias políticas y sociales.

Dificultades de gobernabilidad

En segundo lugar de esta breve contextualización, vale mencionar los graves problemas de gobernabilidad que evidenciaron varias democracias sudamericanas desde los años 80'. Se hace referencia aquí, en palabras de D. Pion-Berlin [2003] a esos momentos en que “...Partidos, Legislaturas, Ejecutivos y Cortes Judiciales...son incapaces de resolver crisis de legislación, sucesión, representación o rendición de cuentas”, (trad. propia). En otros términos, cuando quienes ocupan esas instituciones públicas no pueden resolver por medios legales y constitucionales los conflictos inter-elites o entre gobernantes y gobernados que tienen entre manos. Se generan así desestabilizantes vacíos de poder.

Tendencias autoritarias

En tercer lugar, se agrega una significativa tendencia autoritaria que históricamente ha mostrado buena parte de las elites políticas, ya señalada al analizar la conducta de los uniformados. Es el recurrente uso de las FF.AA. para dirimir sus conflictos internos y controlar la protesta social. La misma se expresa, por ejemplo, en la persistencia de amplios sectores de la dirigencia política del continente en conservar en los textos constitucionales los llamados “régimenes de excepción” que entre otras cosas, dan cobertura jurídica a las labores represivas de las fuerzas de seguridad⁵⁵.

Tal tendencia de origen decimonónico señalada por B. Loveman [en D. Pion-Berlin (ed) 2001: 266], que en el fondo expresa un sentimiento de vulnerabilidad de los gobernantes ante la protesta social o la insurgencia armada, encuentra a principios del siglo XXI fuentes que la revitalizan. Por un lado, especialmente en el área andina la persistencia de los movimientos armados insurgentes colombianos o el fantasma de los recientemente extintos en Perú, así como sus respectivas ramificaciones regionales, reales y/o imaginadas. Por otro, el hecho de

⁵⁵ J. Garreta [2001] ejemplifica como aún en Argentina, donde el marco jurídico restringe precisamente a los militares a funciones de defensa exterior, en momentos en que la conflictividad social recrudecía [2000 – 2001] surgieron fuertes presiones para utilizar a las FF.AA. en la represión de las protestas sociales. Ver también M. Saín [2003].

que la protesta social ha tendido en varios países a masificarse, estabilizarse y perpetuarse en el tiempo más allá de las coyunturas económicas y políticas que propician sus estallidos originales, en forma de movimientos sociales o coaliciones de ellos. Los mismos son percibidos muchas veces por parte de las elites políticas y económicas más como verdaderos “enemigos internos” eventualmente susceptibles de ser neutralizados o suprimidos policial o militarmente⁵⁶ que como interlocutores cuyos reclamos deben atenderse.

Cabe mencionar también que no sólo las elites muestran simpatías por ciertos recursos autoritarios. El informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD [2004] realiza un importante sondeo de opinión en el que un 55% de la población encuestada señala que apoyaría el reemplazo de un gobierno democrático por un régimen autoritario si esto produjera beneficios económicos. Un 58% dijo estar de acuerdo con que los líderes pueden “ir más allá de la ley” si fuese necesario, y un 56% sienten que el desarrollo económico es más importante que mantener la democracia. Las encuestas de Latinobarómetro muestran incluso que en los países que sufrieron períodos dictatoriales, la confianza en partidos, líderes políticos, Parlamentos y Ejecutivos es menor hoy que al inicio de los procesos de transición a la democracia [D. Pion-Berlin, 2003]. Es decir que buena parte del electorado cuyo apoyo intentarán captar y retener los políticos sudamericanos ve con buenos ojos a las medidas autoritarias y posiblemente llegue a reclamarlas en determinadas coyunturas⁵⁷.

Omisión en ámbitos de políticas de Seguridad y Defensa

Por último se destaca la históricamente escasa relevancia que las elites y los electorados sudamericanos en general otorgan a la problemática de la Defensa Nacional, aquel aspecto del *interés general* que las FF.AA. deberían especializarse en preservar. Distintas han sido las razones que se han manejado para explicar tal desinterés. La percepción general de que existen problemas mucho más urgentes que resolver o que afectan más directamente la vida del electorado, o la extendida noción de que las cuestiones militares son asuntos en que los civiles poco pueden/deben aportar, son algunas de ellas [C. Fuentes, 1995].

⁵⁶ A modo de ejemplo pueden mencionarse los movimientos indigenistas en la América Andina y Central, los Piqueteros argentinos o los “Sem Terra” brasileños. Resulta ilustrativo recordar las palabras que utilizaba con respecto a este último grupo, en pleno gobierno del PT, el Dir. Gral. de la ABIN, principal agencia de inteligencia interior brasileña: “Eles nem sabem o que estão pedindo. Eles estão protestando. Estão querendo farra e bagunça”. [Informe Brasil 150, OCS de Defensa y FF.AA.]

⁵⁷ En medios académicos y políticos se señala frecuentemente que la revalorización que elites y electorados sudamericanos que sufrieron gobiernos dictatoriales hicieron de los regímenes democráticos se convirtió en un importante freno a posibles nuevos intentos de instalar gobiernos autoritarios. A la luz de los datos que arrojan estos sondeos parecería necesario reevaluar hasta qué punto y para qué sectores de la sociedad esa afirmación sigue siendo válida. O mejor aún, en qué sentido concreto afecta la conducta de electores y actores políticos.

Uno de los resultados más evidentes de esa percepción es la ausencia de una masa crítica de civiles con conocimientos acerca de los temas de Seguridad y Defensa, y de instancias institucionales donde puedan desempeñarse. Ello impide que la conducción de esta área de políticas públicas quede efectivamente en manos de los políticos [J. Rial, L. Tibiletti y J. Garreta, 2003]. Sencillamente los gobiernos no dedican suficiente atención, personal capacitado y recursos a elaborar órdenes y vigilar su cumplimiento [H. Trikunas, en D. Pion-Berlin (ed) 2001:266]. A pesar de que la tendencia parece comenzar a revertirse lentamente, en especial a instancias de redes de académicos especializados en la materia, aún existen graves carencias al respecto. Al decir de J. González [2002 (b):102], *“los temas relacionados a la defensa nacional son generalmente poco valorados por la ciudadanía, salvo cuando la sociedad se siente amenazada, o por alguna razón es sensible a dichas cuestiones”*⁵⁸. Y mientras ello sea así los políticos tendrán pocos incentivos para restar recursos humanos y materiales escasos a áreas “electoralmente más valiosas” para dedicarlos a mantener capacidad propositiva y alguna esperanza de control sobre las políticas de Defensa.

En adelante se analizará a qué tipo de demandas se ven sometidos en referencia a las FF.AA., y cómo reaccionan a ellas esos políticos que i) pretenden mantenerse en sus cargos e impulsar políticas en las que están interesados, ii) gobiernan Estados débiles, corruptos, poco eficientes y en eterno estado de desnutrición financiera, iii) han demostrado rasgos autoritarios, iv) gobiernan electorados cuya fe en la capacidad del régimen democrático para otorgarles mejores niveles de vida se debilita crecientemente, v) se sienten vulnerables ante las protestas sociales organizadas, debido a situaciones actuales o experiencias históricas, y vi) saben muy poco y prestan escasa atención a los asuntos de Seguridad y Defensa.

Coincidiendo con D. Pion-Berlin [2003], afirmo que bajo el influjo de las presiones generadas para resolver problemas de Seguridad, Desarrollo y Gobernabilidad, los políticos sudamericanos han impulsado un creciente involucramiento de las FF.AA. en misiones ajenas a su rol central de defensa militar del territorio ante amenazas convencionales externas.

⁵⁸ El caso de las violaciones a los DD.HH. y demás crímenes cometidos por militares durante las pasadas dictaduras del Cono Sur es un ejemplo claro de cómo la ciudadanía puede ser concientizada de forma tal de presionar y reclamar a los políticos atención y acción sobre determinados problemas relacionados a las FF.AA. Ahora bien, tal reacción ciudadana rara vez es automática o espontánea, como lo demuestra la relativamente tolerada práctica, en “plena democracia”, de similares esquemas de represión ilegal –incluso con idénticos métodos de tortura- por parte de las fuerzas de seguridad, por ejemplo en la Venezuela de los últimos 40 años. [Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, 2000].

Seguridad

En primer lugar, coexisten, como se señaló, los fenómenos paralelos de aumento de la violencia delictiva y debilitamiento de las fuerzas típicamente encargadas de preservar el orden y cumplir funciones de auxiliar de justicia, esto es, las policiales. El tema de la Seguridad Pública salta al centro de las preocupaciones de la ciudadanía, que además visualiza a la Policía como sobrepasada en sus posibilidades de control del poderoso crimen organizado –muchas veces transnacional- e incluso de prevención de delitos “menores”⁵⁹. En reacción a ello surgen muchas veces planteos para que las FF.AA. colaboren con las fuerzas policiales, o directamente se encarguen de funciones que funcional y legalmente le corresponden a éstas. Y son altas las posibilidades de que las elites políticas hagan suyos esos planteos, o los realicen directamente ante los reclamos ciudadanos por seguridad⁶⁰ [Garreta, 2001].

Es entonces cuando se hace patente el desconocimiento de dichas elites acerca de la naturaleza de los problemas de seguridad y defensa y de las respectivas capacidades e incapacidades de los cuerpos policiales y militares para su neutralización. A modo de adelanto de temas a tratar en la siguiente sección cabe señalar que cualquiera sea su índole y magnitud, la del delito es esencialmente una cuestión de prevención y/o de administración de justicia una vez cometido. Las FF.AA. no están entrenadas ni equipadas, por ej., para actuar siguiendo los procedimientos legales que rigen el derecho penal, diseñadas para garantizar un mínimo de respeto a los *derechos indispensables* de ciudadanos democráticos sospechosos de delitos. Tampoco lo están para generar pruebas que permitan al poder judicial castigar a posibles culpables. Ambas razones deberían bastar para desaconsejar la utilización directa de las FF.AA. en tareas antidelictivas. [M. Sain, 2003].

Gobernabilidad

En segundo lugar, las elites en general y los gobiernos de turno en particular conocen la situación de inestabilidad social sobre la que gobiernan ellos y/o sus vecinos, materializada en

⁵⁹ Quizás el caso paradigmático de organización y presión ciudadana a los gobiernos a partir del tema de la inseguridad sea el del movimiento generado y liderado por el empresario argentino Juan Carlos Bloomberg, cuyo hijo falleció durante un secuestro extorsivo en el 2004.

⁶⁰ A título ilustrativo, vale mencionar que en Marzo de 2004, ante el incremento de los enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes en las favelas de Río de Janeiro, se accedió una vez más al pedido del gobierno estadual para enviar contingentes del Ejército a patrullar esas zonas [Ver http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3674000/3674421.stm]. La apelación a los militares para resolver problemas de criminalidad aparece aún en contextos mucho menos críticos que el recién mencionado. Tal como lo señalaba uno de sus principales asesores en materia de seguridad, en 2004 el candidato presidencial por el Partido Colorado uruguayo proponía utilizar patrullas militares para controlar el abigeato. [Ver <http://espectador.com/nota.php?idNota=27540>]

los grupos insurgentes armados y los movimientos sociales de protesta⁶¹. Saben también que buena parte de los electorados que conducen podrían eventualmente apoyar salidas autoritarias a determinadas coyunturas políticas, sin castigar a quienes las intenten⁶². Conocen por experiencia histórica que muchas veces parte de la propia elite política no ha dudado demasiado en cooptar a sectores de las FF.AA. para aumentar su injerencia sobre el rumbo político del país. Tienen claro en definitiva que con diferencias de grado de país a país, las FF.AA. siguen siendo un factor de poder clave cuya colaboración puede ser definitiva a la hora de sostener sus mandatos y/o llevar adelante las políticas que defienden.

En otras palabras, los políticos sudamericanos tienen fuertes incentivos para intentar asegurarse que, en caso extremo, los uniformados estén tan dispuestos a levantarse en armas en defensa de **su** gobierno o directamente de su persona, como a no hacerlo en favor de cualquier otro movimiento político-social⁶³.

Ello los lleva, como ya se dijo, a mantener jurídicamente vigentes la posibilidad de utilizar a los militares para reprimir lo que consideren amenazas al orden interno. Lo cual implica que las FF.AA. conserven como una de sus misiones principales la contrainsurgencia, definida usualmente en términos sumamente vagos y permisivos, así como que preserven jurisdicción sobre determinados actos delictivos contra el orden establecido.

Pero también puede impulsarlos un poco más adelante. No es extraño que en tales condiciones muchos políticos sudamericanos intenten garantizarse la fidelidad personal de parte de la oficialidad, interfiriendo en los procesos de ascensos y nombramientos para colocar a sus aliados en posiciones clave u otorgándoles a los ya designados prebendas de distinta índole.

Obtener obediencia en base a lealtades personales o relaciones retributivas y no a través del respeto por el ordenamiento legal republicano no sólo permite al político pretender contar con los militares para cometer acciones justamente reñidas con ese orden. También resulta

⁶¹ Como señala C. Porley [2005], sólo “Desde el año 2000, seis presidentes elegidos democráticamente en América Latina dejaron anticipada y abruptamente el poder... Jamil Mahuad (enero de 2000, Ecuador), Alberto Fujimori (noviembre de 2000, Perú), Fernando De la Rúa (diciembre de 2001, Argentina), Gonzalo Sánchez de Losada (octubre de 2003, Bolivia), Jean Bertrand Aristide (febrero 2004, Haití), Lucio Gutiérrez (abril 2005, Ecuador), fueron presidentes electos a través de las urnas y expulsados en medio de sangrientas crisis sociales”. Cabe agregar la caída del boliviano Carlos Mesa, ocurrida en 2005, con posterioridad a la publicación de su artículo.

⁶² Los triunfos electorales de Hugo Chávez o Lucio Gutiérrez –por nombrar sólo dos de los más recientes ejemplos- parecen reforzar esta afirmación, dado que buena parte de los electores venezolanos y ecuatorianos no opusieron reparos a que ambos ex golpistas alcanzaran el gobierno.

⁶³ Como ejemplifica D. Pion Berlin [2001 (ed): 12] “Si se toma a Venezuela y Ecuador como indicadores, entonces los militares ya se han convertido en pivotes entre las coaliciones a favor y en contra de las reformas económicas...” Además, aún en contextos menos críticos, enemistarse con las FF.AA. aunque sea en términos legal y políticamente correctos parece ser una opción demasiado riesgosa para **cualquier** gobierno sudamericano.

más sencillo y “barato” en términos de recursos materiales y humanos dedicados a ello. Idear políticas concienzudas y monitorerar su cumplimiento exige un despliegue de capacidades y conocimientos y un esfuerzo político y financiero mucho mayor que el requerido para armar un séquito de oficiales acólitos.

Desarrollo

En tercer lugar, existe entre la dirigencia política sudamericana la propensión a utilizar a las FF.AA. en tareas de promoción del desarrollo económico y social, o de alivio de la pobreza, ya que en muchos países ellas tienen capacidades que casi ninguna otra organización de los débiles Estados que se analizan posee.

Algunas de esas capacidades son su amplio despliegue territorial y posibilidades de acceso a todos los confines del país, la posesión de medios técnicos –maquinaria pesada, transportes, tecnología-, o la abundancia de personal calificado y semicalificado organizado y disciplinado.

Como se señaló, los magros resultados en términos de desarrollo humano cosechados por las elites del continente en los últimos 25 años aumentaron los porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas o incluso en estado de emergencia alimenticia, sanitaria, etc. La inexistencia de organizaciones estatales o privadas en condiciones de realizar esas tareas, o de recursos con los cuales financiar su actividad, así como las restricciones fiscales impuestas y/o autoimpuestas por los gobernantes los impulsan a encomendar a las FF.AA. tareas de ese tipo [D. Pion-Berlin 2003].

De lo dicho anteriormente, puede generalizarse que los políticos sudamericanos:

- 1) Han descuidado históricamente sus responsabilidades en torno al diseño y control de la implementación de las políticas públicas de Seguridad y Defensa, y al fomento de una cultura de discusión democrática y transparente de las mismas. Consecuentemente han menospreciando la formación de personal y la creación de ámbitos institucionales civiles necesarios para cumplir tal función. Es decir, mantuvieron y mantienen una **actitud omisa ante estos temas, permitiendo el designio autónomo de las FF.AA. sobre los mismos**⁶⁴.
- 2) Tienden a encomendar a las FF.AA. una amplia gama de misiones que las llevan mucho más allá de su rol primario y sustancial de defensa militar del territorio y el aparato estatal nacional ante amenazas externas. Al mismo tiempo tal encomienda se realiza sin tener conciencia cabal de las capacidades o incapacidades de las instituciones militares para

⁶⁴ J. González [2002 (b)] pone nombre y analiza justamente esa doble relación de *omisión civil y autonomía de las FF.AA.* para el caso uruguayo en la segunda mitad del Siglo XX.

cumplir roles para los que no fueron pensadas –seguridad ciudadana, acciones antidelictivas. Tampoco se analizan demasiado las consecuencias que pueden tener tales asignaciones sobre las RCM o sobre la efectividad de las Fuerzas para cumplir su rol sustancial.

- 3) Tienen fuertes incentivos para intentar generar en la oficialidad vínculos de adhesión, obediencia y lealtades particularistas para con su grupo político o su persona, no necesariamente basados en el respeto de normas jurídicas impersonales. Esto con el fin de ganar una mayor capacidad de influencia sobre ella en relación a la que ejercen sus adversarios políticos⁶⁵.

V. DESAFÍOS A LA VIGENCIA DE LA DEMOCRACIA

En la sección IV se describieron algunas tendencias esperables en las conductas de oficiales y políticos sudamericanos. En la presente, analizo en qué sentido esas conductas pueden ir en contra de cada una de las cuatro dimensiones de la *subordinación democrática*, y por lo tanto, en contra de los principios e instituciones de la Democracia Liberal Republicana⁶⁶. Vale entonces repasar sintéticamente las definiciones adoptadas en la Sección III de este trabajo.

A nivel institucional, la Democracia implica la existencia de:

- a) elecciones *limpias* y *decisivas*, aceptadas como única forma de alcanzar el gobierno, que generen decisiones públicas *transparentes* en sus fundamentos y en sus procedimientos de implementación.
- b) un sistema legal ecuánime que permita a sus ciudadanos realizar sus derechos políticos, civiles y económicos, castigando efectivamente a quienes infringen las normas jurídicas.
- c) Un Estado cuyas organizaciones se dediquen a proteger el *interés general*, actuando eficientemente de acuerdo a directivas políticas y responsabilidades legales adjudicadas por las autoridades electas.

Existirá *subordinación democrática* cuando las FF.AA.:

- l) estén efectivamente sujetas a un ordenamiento legal ecuánime y respetuoso de los derechos de sus habitantes. Para que ello sea posible, las normas jurídicas vigentes deben fomentar el respeto de los DD.HH., y condenar cualquier otro tipo de delito cometido por militares contra terceros o contra sus propios “compañeros de armas”. Esto tanto durante su

⁶⁵ Lo que E. López [en Pion-Berlin (ed) 2001: 99] denomina Control Civil Subjetivo. En adelante la referencia al Control Civil Subjetivo aludirán a esa definición.

preparación y entrenamiento como durante la ejecución de las tareas que les sean encargadas⁶⁷. Además, las instituciones con jurisdicción sobre las FF.AA. deben tener voluntad y capacidad para investigar y castigar eventuales violaciones a dicho ordenamiento.

Se sostiene aquí que la tendencia militar a preservar la cohesión, seguridad y prestigio de sus integrantes, y la tendencia de los políticos a utilizar a las FF.AA. para controlar la protesta social o dirimir conflictos internos pueden amenazar seriamente esta dimensión de la subordinación democrática.

Como se señaló anteriormente, desde tiendas militares intentarán evitar que sus pares sean investigados y/o juzgados por delitos cometidos, especialmente cuando el número, el grado o el peso político de los involucrados, en actividad o en retiro, sea lo suficientemente significativo como para que su procesamiento represente una amenaza a la estabilidad de la institución.

En segundo lugar, pretenderán reservarse el derecho a ser investigados y juzgados por organismos militares ante denuncias en su contra. Ello permite a los Oficiales Superiores: i) controlar la información atinente a los casos indagados, resguardando en mayor medida la imagen pública de su institución y la personal de sus integrantes, ii) controlar el rigor de las penas asignadas –si es que se decide asignar alguna-, y iii) utilizar el sistema judicial militar como un mecanismo más de control sobre los miembros de la institución.

En tercer lugar, buscarán poder someter a jurisdicción militar a civiles por actividades que perciban como amenazas a su institución, especialmente actividades insurgentes y/o subversivas. Esto les permitiría tener mejor información acerca de dichas actividades a partir del conocimiento directo de las declaraciones de presuntos involucrados y de otras pruebas recabadas durante el proceso judicial. También asegurarse la neutralización de los individuos hallados culpables, impartiendo una condena suficientemente larga.

Por el lado civil, desde los orígenes mismos de los Estados nacionales sudamericanos la pretensión de mantener a las FF.AA. como “fuerza de estabilización” ante desbordes criminales, de protesta social o de grupos políticos adversarios ha llevado a adoptar fórmulas jurídicas intrínsecamente autoritarias que avalen este tipo de operaciones. Fórmulas que

⁶⁶ En el sentido de G. O'Donnell [1998: 5]

⁶⁷ El problema de los abusos de autoridad e irrespeto por los DD.HH. a la interna de las FF.AA. merece una especial atención y no puede dejarse librado exclusivamente al control de las propias instituciones castrenses. El mismo ha sido denunciado a menudo en Sudamérica, especialmente en aquellos países con sistemas de reclutamiento por conscripción. Un problema anexo que debe mencionarse aquí es el de que dichos sistemas deberían ser complementados ofreciendo al potencial conscripto derechos de objeción de conciencia y programas de servicio social alternativos al servicio militar. [Entrevistas personales con Alfredo Ruiz (Red de Apoyo, Venezuela) y Gualberto Fernández, (Grupo Objeto de Conciencia, Ecuador), Caracas, 02-03-05].

pretenden garantizar inmunidad legal tanto a los civiles que favorecen tales operaciones como a los militares que se prestan a ejecutarlas.

Se hace referencia aquí a dos conceptos tradicionales de la cultura jurídica sudamericana heredados del derecho hispánico: los “regímenes de excepción” constitucionales y la “obediencia debida” militar.

Si bien varían en su formulación de país a país, los “regímenes de excepción” coinciden entre otras cosas en recortar las libertades individuales y expandir las atribuciones jurisdiccionales y funcionales de las FF.AA. [B. Loveman en D. Pion-Berlin(ed.) 2001:246-273]. Tal expansión implica en los hechos, para los civiles, un retaceo o incluso desaparición total de las protecciones judiciales y de las condiciones del “debido proceso” vigentes en los Estados de Derecho liberales en tiempos de “normalidad”.

Por su parte, en sus diversas formulaciones el principio de “obediencia debida” implica para los militares la obligación de acatar cualquier orden recibida de un superior aún cuando sea posiblemente ilegal, bajo pena de severo e inmediato castigo. Ello por oposición a la tradición anglosajona que favorece la objeción a órdenes ilegales⁶⁸. Tal como señala B. Loveman, este principio tiene como corolario una cuestión esencial a la hora de lograr que las FF.AA. se involucren abiertamente en operaciones represivas: la inimputabilidad legal del subordinado por acciones cometidas bajo órdenes de superiores⁶⁹.

Vale la pena en este punto citar un documento oficial del Ministerio de Defensa Nacional uruguayo del año 2005, donde el Ejército anuncia explícitamente su pretensión de mantener su derecho a juzgar a sus propios miembros y protegerlos mediante la fórmula de “obediencia debida”: *“La necesidad de contar con un marco legal de actuación para el cumplimiento de esta tarea será una preocupación permanente del Mando del Ejército, de forma de prevenir las futuras responsabilidades a que puedan ser llamados los integrantes de la Fuerza afectados a las mismas. Este marco legal debe abarcar, en primer término, la presunción de ‘Cumplimiento de la Ley’, ‘Legítima Defensa’ y ‘Obediencia Debida’ para el militar que, como consecuencia de su misión, actúe en situaciones de orden interno; y en segundo término, la consideración de que los delitos que pudieran cometerse durante el desarrollo de estas tareas deben revistar el carácter de delito militar, lo que*

⁶⁸ A modo de ejemplo puede citarse el Reglamento General de Servicios N° 21 del Ejército uruguayo, vigente en la actualidad. Allí se indica que “La disciplina... tiene como piedras angulares la razón del fin y la justicia del procedimiento”. Aunque inmediatamente después se señala que ella “Se evidencia... por el respeto y la obediencia debida sin dilaciones a la orden del Superior”. Agregando que: “Saber obedecer es la primera obligación y la cualidad más apreciada del militar. La obediencia debe ser pronta, absoluta y respetuosa; la orden del Superior se cumplirá siempre sin vacilantes...”. [Ejército Nacional: Reglamento General de Servicios N° 21].

⁶⁹ Como también indica B. Loveman [en D. Pion-Berlin (ed) 2001:255] en alguna medida, los eventos de los 80’ y 90’ reafirmaron esta doctrina, ya sea mediante plebiscito en Uruguay (1989) o mediante las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final” en Argentina (1986 y 1987), finalmente anuladas en 2005.

implica, para sus presuntos autores, el sometimiento a la jurisdicción de la justicia militar". [MDN 2005: 138].

Por un lado, la suspensión de garantías individuales implícitas en los "regímenes de excepción" es directamente contraria al principio liberal de protección a ultranza de esos derechos. Por el otro, la "obediencia debida" con su corolario de impunidad, y el sometimiento de los militares a una jurisdicción especial contradice el principio republicano de que aún los integrantes del gobierno y funcionarios estatales deben estar efectivamente sujetos al mismo ordenamiento jurídico que los gobernados⁷⁰. No se cumplirían los requerimientos *b* y *c* de la definición de Democracia adoptada aquí⁷¹.

II) no enajenen al control político y legal del Poder Ejecutivo y el Parlamento –y por ende, al del electorado- aquellas áreas de políticas públicas en las que intervienen, ni permitan la injerencia ilegal de otros actores.

Como se desprende de lo señalado en la Sección III, en una Democracia las autoridades electas están obligadas a conservar para sí la capacidad de definir los objetivos políticos que perseguirán las burocracias públicas, y a controlar que los mismos sean ejecutados utilizando los medios y según los procedimientos por ellos estipulados como válidos. Todo esto actuando de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, y tratando de mantener la mayor transparencia posible acerca de los fundamentos y contenidos de sus decisiones.

Sostengo que la tendencia de los uniformados a ocupar espacios y funciones "redituables" a nivel nacional o en el exterior, no estrictamente relacionados con su rol de defensa militar

⁷⁰ Desde el punto de vista normativo adoptado en este trabajo, puede cuestionarse al menos en tres niveles la existencia de organismos "de Justicia Militar" bajo la órbita de las FF.AA. y sin las garantías que otorga el principio republicano de independencia de poderes. En primer lugar, parece inconveniente que ellos ejerzan jurisdicción sobre civiles, dado que como lo demuestra la historia reciente, suelen ofrecer menos garantías de debido proceso que la Justicia Civil a quienes son puestos a su disposición. En segundo lugar, es injustificable que los miembros de las FF.AA. tengan derecho a ser juzgados por un sistema legal especial cuando son sospechosos de cometer acciones tipificadas como delitos para cualquier otro ciudadano. En tercer lugar, la tradición jurídica de nuestros países, heredada como lo señala B. Loveman [en Pion-Berlin ed. 2001] en buena medida del Derecho militar español, defiende la existencia de organismos judiciales especializados mediante el argumento de "tutelar y preservar bienes jurídicos de naturaleza absolutamente diferentes a aquellos que se protegen a través de las normas penales comunes, tales como la disciplina... la subordinación, la jerarquía". [MDN 2005:119]. Sin embargo, parece interesante hacer notar que en la propia España se ha revisado ese argumento y se pretende actualmente eliminar los Tribunales de Honor Militares. [Ver Anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Art. 23 Inc. 2, en www.mde.es/descarga/anteproyecto_LO_Defensa_Nacional.pdf].

⁷¹ Parece lógico pensar que aún las Democracias Liberales Republicanas pueden y deben contar con mecanismos institucionales que permitan a sus gobiernos defenderse de acciones desestabilizantes. La condena a los regímenes de excepción realizada aquí no pretende negar esta necesidad, sino resaltar una tensión implícita en los ordenamientos jurídicos de la región que ha mostrado ser bastante mal resuelta a juzgar por las consecuencias en términos de violaciones a los DD.HH. que usualmente resultan de su aplicación. Es decir, es un llamado a repensar y mejorar esos mecanismos de autodefensa que usualmente han sido transplantados sin cambio desde ordenamientos jurídicos directamente autoritarios.

externa (*expansionismo redituable*), y a ejercer un control autónomo tanto sobre ellos como sobre los asuntos estrictamente militares (*autonomía militar*), así como la tendencia civil de asignarle a las FF.AA. funciones poco relacionadas con la defensa militar (*expansión del rol militar*), destinando escasas energías a su supervisión (*omisión civil*), actúan en desmedro de esta dimensión de la subordinación democrática.

Por las razones consignadas en la sección IV los militares sudamericanos intentan, en general exitosamente, preservar el mayor grado de independencia posible “respecto de la sociedad y figuras públicas(...)para definir en sus propios términos misiones, objetivos, doctrinas y modos de relacionamiento con el mundo político”. (trad. propia). [E. López en D. Pion-Berlin (ed.) 2001:95]. Otros autores agregan como ámbitos relevantes en que los oficiales pretenden mantener independencia decisoria a sus sistemas de educación y socialización, o la definición de una ideología sustentadora del accionar de la institución [J. Rial, en J. Somavía y J. Insulza (eds), 1990]. También, “el manejo de todo lo referido a estructura y normativa institucionales(...) o áreas como la inteligencia militar”. [J. González, 2002 (b):84], así como la estrategia, táctica, y despliegue de fuerzas [Pion-Berlin, 2005:65].

Se trata del fenómeno que se conoce en la literatura especializada como *autonomía militar*. Cuando esto ocurre, la política militar se convierte en una esfera ajena al control gubernamental y parlamentario. Apoyados justamente en la *omisión* de control por parte de los civiles, los uniformados y sus aliados⁷² definen el instrumento militar y a partir de él condicionan en gran medida la política de defensa.

Un ejemplo claro de ello ocurre cuando no existe una eficiente supervisión democrática sobre la elaboración de la doctrina militar. Tal como señala J. González, es necesario “Recordar que unas FF.AA. deben estructurarse y prepararse en función de ‘hipótesis de conflicto’. Y ello supone partir de una ‘cadena teórica’ que partiendo de los intereses y objetivos nacionales, establezca las ‘amenazas’, las jerarquice y caracterice y defina como el país va a enfrentarlas, neutralizarlas, erradicarlas o evitarlas. Sólo una pequeña parte de las amenazas requieren o exigen el empleo del instrumento militar. El gobierno puede definir, incluso en ese caso, la inconveniencia de resolverlas militarmente. Todas estas definiciones son ‘políticas’ y corresponden a las autoridades civiles”. [González 2002 (b): MT 28]

Otro aspecto de la política militar que suele no ser analizado debidamente es el del control de los programas de ayuda militar exterior de las que son “blanco” las FF.AA. de la región. En efecto, el tipo de equipamiento con el que cuente una organización y el entrenamiento que

⁷² Políticos cercanos a los oficiales superiores, grupos empresariales vinculados a la industria militar – ya sean productores o meros proveedores-, académicos vinculados a las escuelas de oficiales, agentes militares o políticos de países extranjeros –especialmente los EE.UU.-, etc.

reciban sus integrantes determina en buena medida las tareas que puede desarrollar [J. González, 2002 (c)]. Por lo tanto, se pueden fomentar cambios muy importantes a nivel de las funciones de las FF.AA. a partir de ese tipo de programas⁷³.

Ambos casos configuran situaciones claramente antidemocráticas en tanto no se permite a las autoridades electas o a la ciudadanía incidir realmente en un área que afecta a todos, y se favorece en cambio la participación de actores ajenos al proceso democrático. Además, se restringe el carácter *transparente* que debieran tener las decisiones públicas. Tal como señalan la mayoría de los autores que analizan las relaciones entre civiles y militares, esta situación parece ser la norma en Sudamérica durante todo el Siglo XX y hasta hoy, con altas probabilidades de permanecer incambiada en el futuro. [Ver D. Pion-Berlin, 2005].

En algunos casos, tal *enajenación*, además de ocurrir de hecho como resultado de la *omisión civil*, está consagrada por el ordenamiento jurídico, cuando este no otorga al Ministerio o al Parlamento la posibilidad de ejercer los controles políticos y legales necesarios, o cuando habilita la posibilidad de reclamar el “secreto de estado” para determinados asuntos⁷⁴. Es el caso típico, por ejemplo, de las leyes secretas chilenas heredadas de la época dictatorial, y que la derecha de ese país ha logrado mantener como clasificadas⁷⁵.

Un desafío similar se plantea cuando por tradición o debilidad de las agencias estatales civiles, los militares se ven involucrados en áreas de políticas públicas no directamente relacionadas con su funciones profesionales específicas, o en otras palabras, cuando se les asignan *role expansion missions*⁷⁶.

⁷³ Este ha sido uno de los recursos más utilizados por los EE.UU. para influenciar a su favor la conformación y funciones de las FF.AA. sudamericanas. A modo de ejemplo puede citarse la advertencia que enviaban académicos de ese país a sus pares latinoamericanos en ocasión de la votación en el Congreso de EE.UU. de la Western Hemisphere Drug Elimination Act, en 1998: “Al entrenar y equipar a los militares latinoamericanos en tareas policiales de interdicción de narcotráfico, los EE.UU. están incentivándolos a desempeñar funciones policiales prohibidas a los militares estadounidenses”. (trad. propia no literal). [E. Olson, W. Tate y L. Freeman, Washington Office on Latin America. Correo electrónico. 14/09/1998].

⁷⁴ La falta de transparencia en estos ámbitos se vuelve especialmente paradójica e inexplicable en una región que está haciendo importantes esfuerzos para mantenerse libre de conflictos interestatales convencionales a partir de esquemas de Defensa Cooperativa y No Provocativa, en los cuales la confianza mutua es pilar fundamental. Ver E. López [1994 (a)] y S. Kalil Matias [2003]. Para una crítica a los Libros Blancos de la Defensa aparecidos en la década de los 90’ como parte de ese esfuerzo, ver D. Pion-Berlin [2005: 65 y ss].

⁷⁵ En Mayo de 2004, a instancias de diputados de la centroizquierda chilena, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados decidió desclasificar alrededor de 140 leyes, pero negó este cambio de status sobre 32 normas. La mayoría de estas últimas están relacionadas con la compra de armamentos, definiciones doctrinarias y estrategias militares, y, especialmente, la ley que deriva para uso discrecional de las FF.AA. el 10% del valor de las exportaciones de cobre del país. Para justificar tal decisión se alegaron razones de seguridad nacional. [Informe Chile 125].

⁷⁶ Por razones de espacio se utiliza esta expresión en inglés, sacada de D. Pion-Berlin y C. Arceneaux [2000]. A modo de ejemplo, en el caso uruguayo las FF.AA. tienen asignadas funciones tan variadas como ejercer “la Autoridad Marítima” y “la Autoridad Aeronáutica” diseñando políticas en estos ámbitos, Policía Marítima y Aérea, participar en tareas “de apoyo a la política exterior del Estado” como las Misiones de Paz de ONU, apoyo al

Uno de los autores que abordó esta cuestión recientemente es D. Pion-Berlin. En un trabajo del año 2000, escrito en colaboración con C. Arceneaux, intentaron probar qué tan cierto resulta el supuesto usualmente aceptado por la literatura especializada, acerca de que determinadas tareas asignadas a los militares –aquellas acometidas dentro del propio país y no estrictamente relacionadas con la función militar- son intrínsecamente difíciles de supervisar. Según esta visión, el dilema central radica en mantener a los oficiales como “implementadores” y no como “tomadores” de las decisiones públicas.

A partir de una investigación sobre 7 países sudamericanos, encuentran que las posibilidades de **mantener el control en el inicio, la gestión y la conclusión de una operación**⁷⁷ ejecutada por las FF.AA. no dependen del ámbito geográfico (interno/externo) o funcional (militar – no militar) de la misma, sino de la voluntad y capacidad dispuestas para ello por los civiles.

La cuestión acerca de la conveniencia o no de la asignación de misiones *role expansive* no queda resuelta aquí. En efecto, existe una serie de interrogantes que aún no han sido dilucidadas, como por ejemplo, ¿cuáles son las consecuencias sobre: la efectividad de las FF.AA. en el desempeño de su tarea central, la Defensa Militar; la vigencia de los DD.HH.; y/o la posibilidad de que se desarrollen a futuro agencias civiles con capacidad de retomar los espacios ocupados por los militares? O ¿qué tan aptas son las FF.AA. para cumplirlas?⁷⁸.

III) no ejerzan *coerción* de ningún tipo sobre el sistema político para imponer sus puntos de vista, ni sean utilizadas en este sentido por grupos políticos o económicos aliados a ellas.

Vale ahora analizar en qué formas la persistencia de la *autonomía militar* y de modalidades de *control civil subjetivo*, así como la *expansión del rol militar* pueden incidir en las probabilidades de injerencia de las FF.AA. en áreas de políticas en las que no les han sido asignadas tareas.

Desarrollo y ante emergencias, Orden Interno, protección del Medio Ambiente, exploración oceanográfica e hidrográfica, servicios geográficos, o llevar el Registro Nacional de Armas. A través de organismos del Ministerio de Defensa Nacional, controlan también áreas como la Meteorología Nacional, la coordinación de la exploración antártica, o la Inteligencia de Estado [J. González, D. Gonnet y A. Ramírez, 2005].

⁷⁷ Según estos autores, “...el control es una medida compuesta, que puede ser expresada ordinalmente (alto, medio o bajo). Cuando los civiles son capaces de iniciar, gerenciar (mantener las acciones dentro de un rango permisible y apegadas a los objetivos políticos establecidos) y terminar una operación militar, entonces se considera que el control es alto”. (trad. propia) [D. Pion-Berlin y C. Arceneaux, 2000].

⁷⁸ Sin duda las “misiones secundarias” de las FF.AA. cuyas consecuencias han sido más estudiadas son las de orden interno-policial, contrainsurgencia e inteligencia interna a ellas asociadas. La academia argentina ha producido trabajos muy interesantes, que en buena medida sirvieron como insumos en el largo proceso de transformación del marco legal regulatorio de las FF.AA. iniciado en la post-dictadura y que continúa actualmente. Como ya se señaló, una de las ideas más reiteradas es la de la inconveniencia de militarizar problemas de seguridad típicamente encargados a las fuerzas policiales. Ver J. Garreta [2001] y M. Saín, [2003].

Como se consignó anteriormente, los políticos sudamericanos tienen importantes incentivos para utilizar a las FF.AA. en la resolución de problemas de desarrollo, seguridad y gobernabilidad. Por su parte, las FF.AA. estarán deseosas de asumir dichas tareas siempre que esperen con ello salir fortalecidas como organización. Ambas tendencias confluyen en la ampliación del rol de las FF.AA.

En un artículo de 2003, D. Pion-Berlin defiende la idea de que esto no implica necesariamente un aumento de la influencia militar sobre las autoridades democráticas. Y ello porque a su entender, en la mayoría de los casos los militares que se involucran en tareas no estrictamente militares lo hacen: i) a pedido de las autoridades democráticas, y no por voluntad propia. ii) cumpliendo con su deber y por interés profesional, pero no en busca de poder o guiados por programas políticos o ideologías propias, y iii) al ejercer las nuevas tareas no cambian su entrenamiento, su doctrina de empleo o su organización para llevarlas adelante, ni las adoptan como “razón de ser” de sus instituciones.

A continuación, propone una categorización de las formas de expansión funcional de las FF.AA. que permiten ordenarlas según su peligrosidad para la *subordinación militar*. La forma menos peligrosa es a su juicio la “Expansión Horizontal”, esto es, la participación de uniformados en nuevas áreas, pero con un rol de meros ejecutantes de políticas definidas por los civiles. “*Estas actividades deben ser monitoreadas y supervisadas de cerca, pero no constituyen en sí mismas amenazas al control civil*”, señala. [D. Pion-Berlin, 2003 (trad. propia)].

Luego refiere a la “Expansión Vertical”, esto es, cuando los oficiales son llamados a ocupar cargos de diseño y ejecución de políticas públicas, o cuando adquieren “*formas extraoficiales de influencia que les permiten influenciar, vetar o a veces determinar políticas y prioridades nacionales*”. [D. Pion-Berlin, 2003, (trad. propia)]. Dentro de esta categoría todavía hace una nueva distinción. Considera menos peligroso que los militares adquieran mayor poder en la definición de políticas en la órbita de la defensa, a que lo hagan en otros ámbitos ajenos a ella. Sin dejar de reconocer lo interesante de este planteo, cabe hacerle precisiones en varios puntos.

Por un lado, su enfoque institucionalista de la cuestión del poder, muy centrado en la posición que ocupen los actores en torno al proceso de toma de decisiones, lo lleva a subvalorar la peligrosidad del fenómeno de Expansión Horizontal⁷⁹. Recuérdese que según la

⁷⁹ Tal concepción del poder lo lleva, por un camino diferente, a formular la misma apreciación -ya cuestionada en este trabajo- que hiciera Huntington acerca de la “no peligrosidad” de que las FF.AA. mantengan altos niveles de autonomía en sus “asuntos profesionales internos”. “...los líderes civiles pueden garantizar una importante autonomía a las FF.AA. en cuestiones relativas a sus funciones profesionales centrales. La socialización, educación y entrenamiento de los oficiales son prerrogativas institucionales de las que los militares han disfrutado desde hace mucho tiempo, y probablemente continuarán haciéndolo sin causar daño alguno al dominio civil”. (trad. propia). [D. Pion-Berlin y C. Arceneaux, 2000].

definición adoptada aquí, la probabilidad de ejercicio de poder político militar puede expresarse como una función multiplicativa de los *recursos* con que cuenten las FF.AA., y de sus motivaciones (*expectativas, valores y objetivos*). Cambios en cualquiera de estos elementos modificarán, *ceteris paribus*, dicha probabilidad. [B. Abrahamsson, 1972:112].

Desde este punto de vista, la eventual legitimidad ganada por las FF.AA. ante la población, por ejemplo en tareas de apoyo al desarrollo, puede aumentar las *expectativas* de los uniformados de imponer exitosamente intereses y condiciones a gobiernos y burocracias civiles usualmente consideradas corruptas e ineficientes. El manejo casi monopólico de los medios materiales, o el desarrollo exclusivo de capacidades necesarias para la resolución de las tareas asignadas, aumenta los *recursos* de poder de las FF.AA. en relación al resto del aparato estatal. Los intereses creados de sus miembros alrededor del desempeño de dichas tareas –remuneraciones extras, posibilidades de crecimiento profesional⁸⁰ o incluso de ejercicio de corrupción- sin duda convierten a las nuevas funciones en *objetivos* perseguidos con mucha fuerza por los uniformados-beneficiarios⁸¹.

La visión “operacional” del Control Civil que sostiene Pion-Berlin tampoco parece permitirle apreciar los problemas derivados de que las FF.AA. se vean involucradas en la concreción de proyectos políticos, como sucede cuando son utilizadas en la implementación de programas de desarrollo claves para determinado gobierno, por ej. en el caso venezolano. Resulta compartible su afirmación de que no puede decirse que al asumir nuevos roles los militares se estén comportando como actores políticos, en tanto no pueda comprobarse un esfuerzo premeditado y organizado por acumular poder a expensas de sus superiores civiles. Es cierto que las FF.AA. pueden realizar tareas claramente “imbuídas de contenido político” [D. Pion-Berlin, 2003], incluido el control de protestas y/o disidentes, sustituir obreros en huelga, etc. y seguir estando subordinadas al poder político civil.

⁸⁰ A modo de ejemplo, cabe mencionar el gran peso relativo que de hecho han adquirido los intereses de las FF.AA. uruguayas a la hora de definir un aspecto tan significativo de la Política Exterior del país como es la participación en misiones de paz de ONU. La aceptación casi resignada de la participación en la Misión de Estabilización de Haití por parte de los mismos dirigentes políticos ahora gobernantes, que desde el Parlamento se opusieron enérgicamente a ella es un dato más que indicativo de esta realidad. Ver declaraciones del Dr. José Bayardi en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14, 15 y 16-06-04, y en Diario de Sesiones de Comisión de Defensa de Diputados, 24-05-05. (www.parlamento.gub.uy).

⁸¹ Esto último genera un efecto que viene a contradecir una de las tres observaciones empíricas en que Pion-Berlin sustenta su argumento de que la expansión del rol militar no representa riesgos para la subordinación. El estadounidense sostiene que las FF.AA. no incorporan las nuevas misiones como “razón de ser” ni reforman su entrenamiento o doctrina de empleo para mejor cumplirlas. Continuando con el ejemplo uruguayo, vale recordar que el Ejército estableció una Escuela de Formación de Oficiales para Misiones de Paz, y el Hospital Militar un área especializada en medicina tropical. [J. González, D. Gonnet y A. Ramírez, 2005]. Además, la importancia de esta misión es enfáticamente resaltada en documentos oficiales y páginas web de las FF.AA., configurando actualmente una de las fuentes de orgullo profesional y legitimidad más importantes de las mismas.

Sin embargo, resulta razonable pensar que en el largo plazo la continuidad de los militares en este tipo de actividades tenga varios efectos negativos. Al utilizarlas como parte de un proyecto político, es esperable que los gobernantes civiles refuercen su ya mencionada tendencia a intentar asegurarse el apoyo militar a través de una subordinación de tipo subjetivo, cooptando a los principales dirigentes de la organización militar. Este hecho seguramente genere, en el mejor de los casos, celos y rispideces con nuevos “superiores civiles” en caso de eventuales cambios de tendencia política en el gobierno. Al mismo tiempo, los sectores en la oposición se verán tentados a ejercer algún tipo de influencia sobre las FF.AA. que dificulte la concreción de los planes del gobernante. La estructura jerárquica de las FF.AA. se convierte así en una arena de lucha entre fracciones civiles rivales, constituyéndose en fuente de inestabilidad política.

Al interior de las Fuerzas, este tipo de exposición, sumado al probable manejo de los destinos y ascensos por parte de los gobernantes con el fin de asegurarse la fidelidad de los oficiales a cargo de las operaciones asignadas, seguramente generará roces y desconfianzas entre los militares, debilitando la cohesión del cuerpo de oficiales. Esto último constituye una nueva fuente de inestabilidad y va directamente en contra de la efectividad de la organización para cumplir su rol de defensa, en tanto ella se transforma en un instrumento de dominación disputado por los distintos grupos de poder.

En definitiva, ante una evolución de este tipo hay razones para creer que podría debilitarse a largo plazo la subordinación democrática aún cuando en el corto plazo se mantuviera el “control operacional” sobre las FF.AA. en cada una de las tareas asignadas. Además, estos mismos fenómenos negativos, expresados de forma aún más grave y violenta, pueden surgir a consecuencia de la utilización de las FF.AA. como instrumento para dirimir conflictos interelites o controlar protestas sociales.

En cuanto a la *autonomía* militar, ella no sólo implica y favorece la *enajenación* de las políticas en que intervengan las FF.AA. También conlleva un aumento del poder político militar en al menos dos sentidos. Por un lado, otorga para los oficiales mayor libertad para disponer de los *recursos* de poder de la organización, así como para captar nuevos. Por otro, como ya se señaló, la *autonomía* a nivel de educación, entrenamiento y socialización del cuerpo de oficiales ha mostrado ser la puerta de entrada a influencias ideológicas y doctrinarias así como prácticas absolutamente contrarias a los principios democráticos.

Para terminar, vale mencionar un ejemplo en que la *asignación de misiones “role expansion”* se combina con la *autonomía* resultando en efectos notoriamente cuestionadores de la *subordinación democrática*. Es el caso específico del involucramiento directo y

continuado de las FF.AA. en funciones de contrainsurgencia **cuando este ocurre sin el adecuado control político de las doctrinas e ideologías que sustentan el accionar militar, y sin voluntad de ejercer control político y legal acerca de cómo se ejecutan estas operaciones.**

A modo de ejemplo, desde la segunda posguerra y cumpliendo con las difusas órdenes asignadas, las FF.AA. sudamericanas desarrollaron capacidades de inteligencia interna que en buena medida mantienen hoy, por mantener las funciones contrainsurgentes. Ellas les permitían vigilar a distintos grupos sociales y políticos, clasificándolos y tratándolos como enemigos o aliados según sus ideas políticas. Así implementada, la misión de contrainsurgencia transforma a las FF.AA. en comisarios políticos de la sociedad. Además, las nociones de “ideología correcta” o “incorrecta”, y las categorías de aliados y enemigos pasan a formar parte de los *valores* defendidos por el cuerpo de oficiales, transmitiéndose a las siguientes generaciones y perdurando en el tiempo.

Ello explica por ejemplo, que en 2005 un corresponsal de prensa que visitaba una de las bases militares uruguayas establecidas en Haití en el marco de la Misión de Estabilización de ONU señalara que: “...en tierras haitianas se pueden observar escenas uruguayas poco comunes, como por ejemplo, dirigentes sindicales [enviados para operar las unidades potabilizadoras de agua] compartiendo alegrías y desventuras con militares”. El carácter “atípico” de la situación era ratificado por “un alto oficial” que argumentaba: “A nosotros cuando se nos habla de sindicatos, paramos la oreja en seguida, digamos que nos ponemos en guardia. Es así, es una reacción natural. Pero después convivimos todos juntos, y en definitiva somos todos uruguayos”. [Semanao Búsqueda, 23/06/05, en Informe Uruguay198].

y IV) constituyan una herramienta útil y eficiente en el cumplimiento de las tareas asignadas por el gobierno.

Sobre este punto haré sólo un breve comentario. La utilidad de una burocracia estatal debe evaluarse como su capacidad de alcanzar los objetivos que le sean encargados según definición de las autoridades democráticas, utilizando los medios y en el marco de las restricciones por ellas dispuestas.

Dado que como se definió anteriormente, los oficiales militares tienen incentivos a buscar objetivos no necesariamente coincidentes o a veces abiertamente contradictorios con los que disponen los políticos, parece claro que la *omisión civil* y la *autonomía* conducirán necesariamente a la pérdida de utilidad y eficiencia del aparato militar.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

A modo de conclusión presento un breve balance entre lo realizado en este trabajo y los temas que fueron mencionados pero que requieren futura profundización.

En primer lugar, escogí una definición de democracia amplia, exigente, que ofreciera una descripción lo más cercana posible a la realidad de las características y problemas propios de su materialización actual en el contexto sudamericano. Pero que permitiera además hacer avances propositivos en torno a dicha realidad.

A partir de ella elaboré el concepto de *subordinación militar*, incorporando como sus dimensiones aquellos aspectos de la Democracia Liberal Republicana que han mostrado ser más sensibles y vulnerables a los efectos de la interacción entre autoridades políticas y militares en el contexto de nuestro subcontinente.

En este sentido pretendí mostrar los principios básicos de esa interacción, haciendo énfasis en sus consecuencias perversas para el orden democrático. Esto con el objeto de señalar no sólo los problemas de las RCM, sino también su génesis.

A propósito de estos problemas, intenté reunir y en caso necesario definir mejor, aquellos ya descritos por la literatura –*omisión civil, prerrogativas, autonomía, enajenación, coerción*– en un marco que los articulara describiendo la manera en que se entrelazan unos y otros, muchas veces potenciando de esa forma sus efectos negativos individuales.

Quedan pendientes, por un lado, la integración a este marco de análisis de los actores internacionales que puedan tener alguna influencia sobre las RCM de cada país de la región: organismos internacionales de crédito, organismos multilaterales de coordinación política como O.N.U. y O.E.A., empresas, otros Estados de la región y de fuera de ella. Especialmente es necesario un análisis minucioso de los continuos esfuerzos de los EE.UU. por colocar a las FF.AA. sudamericanas en posición y disposición funcional a la preservación de sus intereses estratégicos en la región y en el mundo. En este sentido, habrá que ahondar en y resignificar los estudios iniciados por varios centros académicos de aquel país acerca de las tácticas utilizadas con ese fin: diplomacia, programas de ayuda militar, intercambio académico militar, producción académica (Universidad de Defensa de los EE.UU., Centro Hemisférico de Defensa y Seguridad[Centro Hemisférico de Estudios de Defensa]) etc..

Por otro, el desarrollo de algunas subdimensiones e indicadores que permitan mejor operacionalizar el concepto de *subordinación* elaborado, teniendo en cuenta las dificultades que pueden plantearse dado lo escurridizo y opaco del tema.

Bibliografía:

- **Abrahamsson, Bengt.** 1972. *Military Professionalization and Political Power.* Sage, Beverly Hills.
- **Agüero, Felipe.** 1995. *Militares, civiles y democracia. La España Post-Franquista en perspectiva comparada.* Alianza Ed., Madrid.
- **Allison, Graham.** 1988. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- **Basombrío Iglesias, Carlos:** 1997. "Militares y Democracia en América Latina de los 90'. (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)". En *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Rut Diamint (ed.). Nuevo hacer. Bs.As.
- **Bañón, R. ; Olmeda J.** (comps.).1985. *La institución militar en el Estado contemporáneo* Alianza Universidad, Madrid.
- **Bland, Douglas** 1999. "A unified Theory of civil – military relations". En *Armed Forces & Society*, Fall99, Vol. 26 Issue 1, p7.
- -----, 2001. "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations" En: *Armed Forces & Society*, Summer2001, Vol. 27 Issue 4, p525.
- **Born, Hans y Fluri, Phillipp.** 2003. "Control y Guía: La importancia del Control Parlamentario de la Reforma del Sector Seguridad". Documento de Trabajo N° 14 del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las FFAA. Ginebra.
- **Burk, James.**1998. "The logic of crisis and civil – military relations theory: a comment on Desch, Feaver, and Dauber." *Armed Forces & Society*, Spring98, Vol. 24 Issue 3
- **Buttó, Luis; Castillo, Hernán; Guardia, Inés; Irwin, Domingo; Lange, Frederique; Ledesma, Leonardo.** 2003. *Militares y Sociedad en Venezuela.* Unidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- **Cardich, Jorge Luis.** 2003. "Modernización y Transparencia en la Gestión de las Fuerzas de Defensa". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- **Centro Internacional de Investigación e Información para la Paz.** 2000. *El estado de la paz y la evolución de las violencias. La situación de América Latina.* Trilce. Montevideo.
- **Cottey, A.; Edmunds, T., and Forster, A.** 2002. "The second generation problematique: Rethinking Democracy and Civil – Military Relations". *Armed Forces & Society*, Sep2002.
- **Dahl, Robert.** 1997. *La Poliarquía. Participación y oposición.* Tecnos. Bs. As.
- -----, 1993. *La democracia y sus críticos.* Paidós. Barcelona.

- -----, 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático*. Alianza Editorial. México.
- -----, 1987. *Un prefacio a la teoría democrática*. Gernika. Mexico.
- **Danopoulos, Constantine**. 1996. "Relaciones cívico militares en el post – totalitarismo". Fuente: www.ser2000.org
- **Del Cid, Guillermo**. 2002. "Subordinación Militar y Poder Civil". Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- **Desch, Michael**. 1998. "Soldiers, States, and Structures: The end of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control". *Armed Forces & Society*, Spring98, Vol. 24 Issue 3.
- **Díaz Gallardo, José**. 2002. "El ministerio de la Defensa de Chile: Entre la "Agenda Histórica" y el Esfuerzo Modernizador". Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- **Donadío, Marcela**. 1995. "Integración y Defensa Nacional en el Cono Sur". Fuente: www.ser2000.org
- **Dussel, Enrique**. 2005. "América Latina: ¿Estado de rebelión?". *Diario La Jornada*, México, 3 de Junio de 2005.
- **Ejército Nacional Uruguayo**. "Reglamento General de Servicios N° 21" Dpto. Editorial Gral. Artigas. Volumen N° 61. Centro Militar. Montevideo.
- **Feaver, Peter**. 1996. "The civil military problematique: Huntinton, Janowitz, and the question of civilian control" *Armed Forces & Society*, Winter96, Vol. 23 Issue 2.
- -----, 1998. "Crisis as shirking: an agency theory explanation of the souring of american civil – military relations". *Armed Forces & Society*, Spring98, Vol. 24 Issue 3
- -----, 1999. "Civil Military Relations". *Annual Review of Political Science* <http://www.AnnualReviews.org>.
- **Fitch, J. Samuel**. 2003. "The Armed Forces and Society in South America: How Similar? How Different?". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- **Flacso – Chile**. 2004. *Paz, Crisis regional y Política Exterior de los EE.UU. Informe regional para América Latina*. Fuente: www.flacso.org.ch
- **Finer, Edward**. 1975. *The man on horseback; the role of Military in Politics*, Penguin Books. (2a Ed. Ampliada).
- **Fuentes, Carlos**. 1995. "Política de Defensa en Chile: Desafíos para su construcción". Documento presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones

Internacionales e Investigaciones para la Paz. Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz. Guatemala, 22 al 25 de agosto. Fuente: www.ser2000.org

- -----, 1997. “La respuesta civil al tema militar. Estrategias y Espacios de negociación en Chile”. En *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Rut Diamint (ed.). Nuevo hacer. Bs.As.
- **Garreta, Jaime**. 2001. “Rol de las instituciones en el fortalecimiento democrático de las relaciones cívico militares”. Fuente: www.resdal.org
- **González Guyer, Julián** 2000. “Del Sistema Interamericano de Seguridad al Sistema Militar Panamericano. Democracia; Control Civil y Prerrogativas Militares.” Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos Escuela de Defensa Nacional Buenos Aires 23,24 y 25 de octubre de 2000.
- -----, 2002 (a) “Relaciones Civiles militares: El impacto del 11 de Setiembre en Uruguay” Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- -----, 2002 (b) . La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX. Tesis de Maestría en Ciencia Política, ICP, FCS. (inédito) Montevideo.
- ----- 2002 (c). “FF.AA. en Tiempos de Escasez: el Riesgo de Desnaturalización Funcional”, Informe de Coyuntura del Observatorio Política, Instituto de C.Política/Trilce, oct.2002
- ----- 2005. “La Defensa Nacional y su articulación con las problemáticas internacional, regional y subregional. Modelos de Defensa. Algunas Reflexiones respecto al caso uruguayo”. Ponencia presentada para el Seminario “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”. Ministerio de Defensa de la República Argentina/PNUD. Buenos Aires, Marzo de 2005.
- **González Guyer, Julián. Gonnet, Diego. Ramírez, Alejandro**. 2005. “El gobierno Progresista y la Cuestión Militar” . Documento de Trabajo. PRISFAS - ICP – FCS (Inédito).
- **Goodman, L., Mendelson, J., y Rial, J.** (comps.) 1990. *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico – militares en América Latina*. Peitho. Montevideo.
- **Held, David**. 1996. *Modelos de Democracia*. Alianza Editorial. Madrid.
- **Huntington, Samuel P.**: 1981 *The Soldier and the State* . Ed. Belknap. Harvard.
- **Informes Uruguay, Brasil, Bolivia, Chile y Argentina**. Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA. www.observatorioconosur.com.ar
- **Isacson, Adam. Olson, Joy. y Haugaard, Lisa**. 2004. “Diluyendo las divisiones. Tendencias de los programas militares de EEUU para América Latina”. Fuente: www.ciponline.org

- **Janowitz, Morris.** 1960 *The professional Soldier*. Free Press, Illinois.
- **Kalil Matias, Suzeley.** 2003. "Relaciones civiles-militares y los desafíos de la cooperación regional". Ponencia presentada en IV Seminario de Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa, CHDS (EEUU) y ANEPE (Chile). Santiago, 28 al 31 de Octubre de 2003.
- **Kohn, Richard.** 1997. "An essay on civilian control". Fuente: www.unc.edu/pepts/diplomat/amdipl3/kohn.html
- **Kruijt, Dirk y Koonings, Kees.** 2003. *Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras*. Universidad de Utrecht.
- **López Chirico, Selva.** 1985. *El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del Siglo XX*. EBO, Montevideo.
- **López, Ernesto.** 2003. "Control Civil y Construcción de Régimen Legal Institucional en América Latina: Un examen Limitado de la Inestabilidad". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- -----, 1999. "La Construcción del Control Civil: Argentina, Brasil, Chile". Working Paper. Universidad de Quilmes.
- -----, 1994 (a). "Defensa no provocativa y relaciones cívico – militares: reflexiones sobre el caso argentino". Fuente: www.ser2000.org
- -----, 1994 (b). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Universidad Nacional de Quilmes. Bs.As.
- **Martínez, Pablo.** 2002. "Democracia, inteligencia y poder civil". Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- **Mayntz, Renate.** 1987. *Sociología de la organización*. Alianza Universidad, Madrid.
- **Ministerio de Defensa Nacional.** 2005. *La Defensa Nacional, aportes para un debate*. Montevideo.
- **Montenegro, Germán.** 2002. "Teatros de operaciones mediáticos: Los medios y la agenda de las relaciones civil – militares en la República Argentina" Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- **Neeb, Ricardo.** 2003. "Metodología para el análisis de asignación de recursos" Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- **Niskanen, William.** 1980. *Cara y cruz de la burocracia*. Espasa Calpe, Madrid.

- **North, Douglass.** 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- **O'Donnell, Guillermo.** 2000. "Further thoughts on Horizontal Accountability". Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Fuente: <http://www.nd.edu/~kellogg/ODonnell.html>
- -----, 1998. "Accountability Horizontal". Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Publicado en: *Agora* núm 8/Verano 1998, págs. 5-34. Fuente: <http://www.siembrademocracia.org.pe/biblio/odonnell.pdf>
- -----, 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- **Oszlak, Oscar.** (comp). 1984. *Teoría de la burocracia estatal, enfoques críticos*. Paidós. Bs. As.
- **Pion-Berlin, David.** 2005. "El Manejo Político de las FFAA en Latinoamérica". En *Military Review*, Marzo-Abril de 2005, pp. 52 a 67.
- ----- 2003. "A new Civil – Military Pragmatism in Latin America". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre.
- **Pion-Berlin, David (ed.)** 2001. *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill and London.
- **Pion-Berlin, David, y Arceneaux, Craig.** 2000. "Decision – Makers or Decision- Takers? Military Missions and Civil Control y Democratic South America". En *Armed Forces & Society*, Spring2000, Vol. 26 Issue 3, p 413.
- **Pérez, Orlando.** 2001. "El neomilitarismo latinoamericano y su desafío a la democracia liberal." En *Militares y civiles. Balance y perspectivas de las relaciones civiles – militares venezolanas en la segunda mitad del Siglo XX*. Universidad Simón Bolívar. Caracas.
- **Porley, Carolina.** 2005. "Mandatos efímeros". En *Revista Memorias.ur*, Año III N°11, Abril-Mayo de 2005. Montevideo.
- **PNUD. División Regional para América Latina y el Caribe.** 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Libro-Cd Rom.
- **Prats, Joan Oriol.** 2004. "Importancia, alcance y limitaciones de las mediciones de la democracia" Fuente: www.iigov.org
- **Przeworski, Adam. Stokes, S. y Manin, B.** (eds.) 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.
- **Quintana, Juan R.** 2004. "Bolivia a un año del duelo uniformado: memorias y escenarios del conflicto entre militares y policías". En *Boletín de Gobernabilidad Democrática en América Latina*. N° 14. Marzo 2004. www.resdal.org

- **Ramírez, Gabriel.** 1988. *El Factor Militar, génesis, desarrollo y participación política (I)*. Ed. Arca, Montevideo.
- **Real de Azúa, Carlos.** 1969. "Ejército y Política en el Uruguay", en Cuadernos de Marcha N° 23, Montevideo, Marzo de 1969.
- **Red de Apoyo por la Justicia y la Paz** 2000. *1985-1999. Quince años de impunidad en Venezuela*. Cuadernos Pensar DDHH N° 7. Caracas.
- **Rial, Juan, Tibiletti, Luis y Garreta, Jaime.** 2003 (a) "Metodología de evaluación del funcionamiento de una comisión de defensa parlamentaria". Elaborada por PEITHO / SER2000 para la Serie Papeles de Trabajo de RESDAL.
- **Rial, Juan.** 1986. *Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados – políticos garantes de la democracia?* CIESU –CLAEH – EBO. Montevideo.
- -----, 1990. *Las FF. AA. en los años 90. Una agenda de discusión*. Peitho. Montevideo
- -----, 2003 (b) "La Gestión Civil en el Sector Defensa en América Latina". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- **Riker-Coleman, Erik.** 1998 "Lessons not learned"
Fuente: <http://www.unc.edu/~chaos1/lessons.pdf>
- **Rueschemeyer, Dietrich. Stephens, Evelyne y Stephens, John.** 1992. *Capitalist Development and Democracy*. University of Chicago Press.
- **Sagone, M. Ángel.** 2002. "Importancia de la auditoría social en las Políticas Públicas de Seguridad y Defensa". Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto de 2002.
- **Sain, Marcelo.** 1995. "A política militar durante o governo de Carlos Menem (1989-1994)". Fuente: www.ser2000.org
- -----, 2003. "Seguridad, Militares y Terrorismo. La fracasada militarización de la problemática terrorista en la Argentina". Working Paper. Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- **Saint-Pierre, Héctor, y Alexandre, Cristina.** 2003. "A questao da Defesa e as Forças Armadas Brasileiras nos primeiros meses do governo Lula". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003.
- **Santa María, Jacinto.** 2002. "Precisando el verdadero sentido y alcance del control civil sobre las FF.AA." Ponencia preparada para el V Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2002), CHDS, Brasilia, 7 al 10 de Agosto.

- **Sartori, Giovanni.** 1994. "Comparación y Método Comparativo", en *La Comparación en las Ciencias Sociales*. David Collier (comp.)Alianza. Madrid.
- **Schmitter, Phillippe.** 1985. "Potere militare e Teoria democratica", en *El potere militare nelle societa contemporanee*, G.Pasquino y F. Zannino, comps. Il Mulino. Bologna.
- **Sierra, Jorge L.** 2001. "Estrategia comunicacional del Ejército en el conflicto armado en Chiapas. Las FFAA mexicanas y los medios de comunicación". Ponencia presentada para el IV Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2001), CHDS, Washington DC, 22 al 25 de mayo.
- **Stein, Torsten.** 2003. "Conceptos Modernos de las FFAA en un Sistema Democrático Experiencias Internacionales en transformaciones después de una dictadura. El caso Alemán". Ponencia presentada en el Seminario *Estado de Derecho y Defensa Nacional en el Mercosur*. Fundación Konrad Adenauer / Observatorio Cono Sur de Defensa y FF.AA. Montevideo, 6,7 y 8 de Mayo de 2003. –Inédito-
- **Stepan, Alfred.** 1988. *Repensando a los militares en política, Cono Sur: Un análisis comparado*. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires.
- **Stiglitz, Joseph.** 2002. *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus.
- **Somavía J. e Insulza, J.** (eds.), 1990. *FF.AA. y Sociedad en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- **Sotomayor, Arturo.** 2003. *The peace soldier from the South. From praetorianism to peacekeeping?* Department of Political Science. Columbia University.
- **Ugarte, José M.** 2003. (a) "El rol de las FFAA y las situaciones de crisis política, económica y social". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre.
- -----, 2003. (b) "El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro, un análisis centrado en América Latina". Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre.
- -----, 2001. "Especialización y control: las normas relativas a organismos de inteligencia en los países de la OTAN". Fuente: www.ser2000.org

Agradezco los Aportes a Este Trabajo de: Reinaldo Alonso, Carlos y Valeria Cutinella, Mariano Bianchino, Julián González, Pablo Martínez, Cristian Pérez, Romeo Pérez, y a todos aquellos que de una u otra forma.