

Fuentes, Claudio. **El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)**. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2008

Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2003/papel/fuentes.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de la Red CLACSO

<http://www.biblioteca.clacso.edu.ar>

biblioteca@clacso.edu.ar

Construyendo supremacía civil:

El difícil test del control civil sobre las Fuerzas Armadas en el Cono Sur

Claudio Fuentes¹

I. El dilema del control

Los estudios sobre fuerzas armadas en el mundo han enfatizado el problema ya sugerido por Huntington a fines de la década de los 1950s vinculada al control civil. La pregunta central que surgió a partir de los años 1960s fue por qué en algunos países se generaba una relación de no intromisión de las fuerzas armadas en asuntos políticos, mientras en otras sociedades sí sucedía aquello.

La respuesta no es simple y tampoco ha generado un gran acuerdo entre los autores. Por ejemplo, las corrientes estructuralistas planteaban en el ámbito propio de las relaciones civiles-militares que la acción de las fuerzas armadas está condicionada a las estructuras de clase. Así, las fuerzas armadas deberían ser entendidas como un instrumento de la clase dominante o bien como organizaciones que en su interior representan intereses de un determinado sector de la sociedad. En este sentido, una visión estructuralista asumiría que cualquier cambio en las relaciones civiles-militares estaría mediado por un cambio en las relaciones de poder en una sociedad determinada.²

¹ Agradezco la asistencia de Gonzalo Alvarez en la sistematización de la información. Asimismo, agradezco al personal de FLACSO-Chile que contribuyó a recolectar parte del material que sirvió para este trabajo. Mucho agradezco a Julián González quien me sugirió importantes materiales para analizar el caso de Uruguay, a Suzeley Kalil Mathias quien me sugirió bibliografía y lecturas sobre Brasil, y a Santiago Sanz quien contribuyó a recolectar materiales sobre Argentina. El autor asume toda la responsabilidad por los dichos contenidos en este trabajo.

² Para un ejemplo para el caso chileno de esta perspectiva, ver Joxe 1970.

Otros autores han desarrollado argumentos no estructuralistas vinculados a la ideología y el desarrollo de ciertas doctrinas dentro de las instituciones armadas que las llevan a intervenir en política. El clásico ejemplo para América Latina sería el desarrollo de doctrinas vinculadas a la seguridad nacional durante la década de los 1950s y 1960s. En ambos casos, el tema principal es la cuestión de la subordinación/insubordinación al poder político o, puesto de otro modo, el tema del control sobre las fuerzas armadas.

Existen otras líneas de reflexión que plantean nuevas interrogantes. Por ejemplo, análisis histórico-institucionalistas desarrollados a partir de la década de los 1950s observaron las instituciones como entes no necesariamente sometidos o vinculados a determinados intereses de clase. En estos análisis, los procesos históricos generan ciertas pautas de comportamiento social que se regulan a través de las instituciones (Congresos, sistemas electorales, burocracias, etc.). Para esta perspectiva, las instituciones ejercen un efecto independiente sobre el comportamiento de las personas. Por ejemplo, el tipo de sistema político, el nivel de descentralización administrativa de una nación, o el nivel de autonomía de las fuerzas armadas tendrían un efecto significativo en las relaciones sociales.

En el ámbito propio de las fuerzas armadas, en los trabajos de Janowitz (1960) y Huntington (1957) y una serie de autores que les siguieron se consideran a las instituciones armadas como organizaciones complejas que tienden a desarrollar intereses distintos a otros segmentos de la sociedad.³ De esta línea de pensamiento se derivaron importantes hipótesis sobre la intervención de los militares en política contingente y sobre el desarrollo organizacional de los militares.

Un análisis histórico-institucionalista coloca un fuerte acento en los procesos de larga duración y en cómo las instituciones van desarrollando y modelando ciertas pautas de comportamiento que se repiten y rutinizan. En el caso latinoamericano, los trabajos de O'Donnell (1973) sobre el autoritarismo-burocrático y Rouquié (1982), Collier (1985), Stepan (1988), Varas (1988), y Loveman (1989).

a. La cuestión del control

En el origen del debate sobre relaciones civiles-militares está la cuestión de quién nos protege de los “guardianes”. Si las fuerzas armadas tienen el monopolio de la fuerza, una pregunta crucial es identificar cómo se mantiene a los militares subordinados a la autoridad legítimamente elegida. La concentración de armas y capacidades de acción nacional en una sola institución podría generar tensiones que es necesario resolver institucional y políticamente. Desde otra perspectiva, nos podríamos preguntar sobre cómo la autoridad política puede ejercer control sobre instituciones armadas que concentran altos niveles de poder. Así, previo a preguntarnos respecto si es probable una nueva ola de golpes de Estado en América Latina debiéramos averiguar si los militares están verdaderamente subordinados al poder político.

³ Varas 1994 y Gutiérrez 2002. (Desde el punto de vista de la sociología, las fuerzas armadas fueron analizadas como “sistemas sociales”).

Para responder a esta inquietud, y tal como lo indicamos anteriormente, los trabajos de Huntington (1957) y Janowitz (1960) son centrales en la reflexión política de la democracia contemporánea. El primero escribió un famoso libro sobre el rol de los militares en la sociedad estadounidense. Huntington estaba preocupado por la creciente influencia de las fuerzas armadas de ese país en el proceso de toma de decisiones durante la guerra fría. En la primera parte, Huntington analiza el surgimiento de la profesión militar en las sociedades occidentales, la “mentalidad militar” que él mismo define como realista-conservadora y con una fuerte ética profesional, y un análisis de diversas expresiones de control civil. Luego, Huntington analiza las transformaciones más importantes en la sociedad americana luego de la II Guerra Mundial.

Una de las principales contribuciones de Huntington en este libro es su discusión sobre control militar subjetivo y objetivo. De acuerdo a su visión, existirían dos formas de alcanzar la subordinación de los militares: mediante el involucramiento de los militares en la vida política, constitucional e institucional del país (control subjetivo), o bien, maximizando el profesionalismo de las FF.AA. (control objetivo). Para Huntington, la segunda opción era la más apropiada por cuanto instituciones altamente profesionalizadas y técnicamente avanzadas abandonaban sus incentivos de participar en política.

Janowitz también estaba interesado en la misma pregunta de la subordinación. Luego de analizar patrones de reclutamiento, cambios en tecnología y las transformaciones en el ambiente internacional, Janowitz llega a la conclusión opuesta que Huntington, argumentando que instituciones altamente especializadas y distanciadas del poder civil podrían llegar a constituirse en una amenaza para la supremacía civil. Para Janowitz resultaba peligroso que las instituciones armadas desarrollasen su pensamiento estratégico al margen de los civiles por cuanto se podría generar un sentido de superioridad militar que sería negativo para la interacción político-militar. En tanto, las autoridades civiles debieran prevenir un sentimiento de frustración permanente de los militares respecto de la forma en que se resolvían los temas en el mundo civil.

Mientras en opinión de Huntington el control objetivo se obtenía mediante el potenciamiento de una autonomía profesional y especializada de los militares, Janowitz postulaba la necesidad de un mayor liderazgo civil en temas vinculados a la profesión militar. Para ambos estudiosos el problema fundamental se vinculaba con el desarrollo de doctrinas más o menos autónomas del control de las autoridades civiles y las posteriores consecuencias que se derivaban de aquella mayor o menor ingerencia civil en cuestiones militares. Mientras para el primero se requería de cierta autonomía, para el segundo la ausencia de vínculos entre el mundo militar y civil generaba una brecha o “gap” difícil de subsanar en el tiempo.

b. La limitación del argumento del control: La aparición de los civiles

La discusión del control civil en los países desarrollados no tuvo mucho eco en América Latina y el Caribe por cuanto el tipo de problemática era muy distinta. La existencia de recurrentes golpes de Estado en países subdesarrollados planteaba la pregunta de los factores y condiciones favorables para dichas intervenciones. Algunos autores observaron a los militares como “instrumento” de intereses estructurales de clase y de pugnas de poder (Joxe 1970, O’Donnell 1973, Nun 1967). Otros autores buscaron una explicación en las propias instituciones armadas, cuestionando el argumento de Huntington. Por ejemplo, Alfred Stepan (1971) rechazó

la noción de Huntington de profesionalismo como inhibidor de la intervención de los militares en política. En su trabajo, demostró que en varios países las FF.AA. habían intervenido en política precisamente cuando desarrollaron un “nuevo profesionalismo”, esto es, una doctrina de seguridad nacional independiente de los civiles. En la década de los 1970s, los grandes debates sobre la relación civil-militar giraban en torno a interpretaciones de clase y análisis histórico-institucionalistas que abordaban la mentalidad militar (Loveman y Davies 1989) y el grado de “corporativismo” institucional (Varas 1988).

La literatura luego se orientó a responder la pregunta sobre el efecto que tendría el tipo de régimen militar e institución castrense en la transición o apertura democrática. Stepan (1988) sistematizó las condiciones bajo las cuales una transición era posible indicando que a mayores prerrogativas y poder de los militares, mayores eran las restricciones que tendría una transición a la democracia.

Otros autores analizaron las características de los militares antes, durante y después del momento de la transición (Rouquie 1982, Ficht 1986, Lowenthal 1974, Hunter 1997, Pion-Berlin 1997, 2001). Las transiciones a la democracia fueron analizadas de acuerdo a las condiciones y oportunidades bajo las cuales las autoridades civiles eran capaces de responder a militares que generalmente intentaban preservar sus prerrogativas formales e informales. Para algunos, dichas prerrogativas generaban restricciones para las futuras autoridades (Karl 1990). Posteriormente, otros autores estudiaron las condiciones iniciales y los posteriores cambios producidos en las esferas de influencia civil y militar (Agüero 1995, Fuentes 1996, Hunter 1997, Weeks 2003).

Las preguntas centrales seguían siendo las mismas: ¿Por qué los militares intervenían en política? ¿Cómo se lograba la subordinación de los militares? ¿Bajo qué condiciones los gobiernos democráticos iniciaban su interacción con los militares? ¿Qué factores contribuían a generar control civil después de producidas las transiciones? Sin embargo, y tal como Samuel Ficht lo indicara en 1986 (ver también Pion-Berlin 2001), los estudios relativos a las FF.AA. han crecido sustancialmente en cantidad pero no necesariamente en establecer una agenda de investigación que resuelva algunas preguntas centrales en forma comparada. Las dificultades propias del trabajo de campo con instituciones militares y la pérdida de “la moda” de los estudios de seguridad y defensa en la década de los 1990s han afectado la calidad de las preguntas y las respuestas al importante tema de la subordinación. Los análisis todavía aparecen como esporádicos, centrados en un grupo de países destacados (Argentina, Chile, Brasil, Perú, Guatemala, Perú), y con una débil agenda comparativa.⁴

Durante la década de los 1980s y 1990s y junto la transición a la democracia los estudios no sólo se centraron en la dimensión uniformada de la relación civil-militar, sino que también se aventuraron a observar cómo desde la política y del sector civil se incidió o podría incidirse en la

⁴ Desde el punto de vista teórico, las aproximaciones han variado desde la aplicación de la teoría de acción racional (Hunter 1997), pasando por estudios histórico-institucionalistas (Loveman 1993, Huneus 2002), hasta trabajos centrados en enfoques culturalistas incluyendo el estudio de las ideas, actitudes e interpretaciones (una explicación de las tres aproximaciones en Pion-Berlin 2001).

relación civil militar. En otros términos, se abre una nueva dimensión de estudios al comenzar a observar la naturaleza y efecto de las acciones de los civiles en el campo de la defensa.

El origen de esta perspectiva es complejo pero, en parte, responde a un escepticismo respecto de análisis que sólo se centran en estudiar el rol que les cabe a las fuerzas armadas o en cuestiones que hacen referencia a cuestiones legales de control civil sobre los militares. Se observó que, por ejemplo, en algunos países donde existían altos niveles de autonomía militar, los civiles eran capaces de transformar las relaciones civiles-militares.

Este cambio de énfasis no es propio de los estudios militares. En otros campos de las ciencias sociales también se avanzó en preguntas relacionadas con la naturaleza del cambio y el impacto que tienen cuestiones estructurales y de coyuntura en los procesos políticos. Así, se concluyó que análisis que estudian las estructuras son útiles en explicar el surgimiento y la permanencia de ciertos arreglos institucionales pero difícilmente pueden explicar su colapso o transformación.⁵ Ello llevó a los estudiosos de la disciplina de la ciencia política a considerar las circunstancias y condiciones que facilitan el cambio. Entre aquellas condiciones se destacó la capacidad de los actores políticos y sociales de desafiar ciertos contextos. En esta perspectiva, denominada *movilización de recursos*, se coloca un fuerte énfasis en las condiciones internas de un grupo o determinado segmento social que lo hace posible influir en un cambio del status quo.

Estudiando por ejemplo por qué una revolución era posible, o por qué un sistema electoral era finalmente transformado, algunos científicos políticos sostuvieron que ello se debía a tres factores interrelacionados. Primero, se constató que cualquier cambio requería actores con la capacidad (el carisma, el liderazgo) de convencer y liderar una eventual transformación del status quo⁶. De esta forma, algunos estudiosos comenzaron a estudiar las estrategias de los líderes de opinión para posicionar ciertos temas en la agenda pública o el poder transformador de determinadas organizaciones políticas y sociales⁷. Segundo, se indicó que un elemento relevante posibilitando un cambio social o político se refería a la articulación de redes sociales entre los actores que buscaban transformar determinadas pautas de comportamiento social⁸. Finalmente, se sostuvo que los actores requerían tener cierta habilidad para obtener recursos y así poder influir en el medio social. Respecto a este punto, recientes estudios han indicado que más que el poder económico de determinados grupos, lo relevante es observar la habilidad de las organizaciones sociales y políticas de obtener recursos humanos y materiales para canalizar sus demandas⁹. Ello explicaría por qué en algunas circunstancias, grupos pequeños pueden llegar a ejercer un fuerte impacto social. Es decir, no se trata de cuánto dinero tienen, sino que de cómo se utilizan los escasos recursos que se pueden obtener.

⁵ Thelen y Steimo 1992; Immergut 1998 y Keohane, King, y Verba 1994. (Esta es una de las principales críticas a los análisis histórico-institucionalistas. Adicionalmente, desde un punto de vista metodológico, se cuestiona que el análisis de pocos casos condiciona el poder predictivo y el grado de generalizaciones que puede hacerse a partir de complejos análisis de variables históricamente determinadas).

⁶ Salisbury 1969; Chong 1991

⁷ Baldez 2002; Abelson 2002.

⁸ Hardin 1993; Tarrow 1994.

⁹ Abelson 2002.

Los estudios vinculados a la capacidad de emprendimiento o “*agencia*”¹⁰ de los actores sociales y políticos abren una serie de hipótesis sobre las circunstancias que facilitan un cambio social. En primer lugar, se considera el contexto social, económico y político (las estructuras) como constante. Segundo, se coloca un importante acento en la forma en los incentivos estratégicos que llevan a los actores a actuar. Aquí lo importante es definir cómo los actores aprovechan o desaprovechan determinados recursos para avanzar sus intereses. Finalmente, se enfatizan las condiciones micro-sociales facilitando una transformación social. En el caso de las relaciones civiles militares, los estudios de Hunter (1997) y hasta cierto punto Fuentes (2000) consideran este punto de vista.

Esta nueva aproximación es un intento de combinar macro y micro perspectivas de análisis. Por una parte, se sostiene que las macro variables (relaciones de clase, estructura del estado, marcos institucionales, etc.) definen un entorno de acción para los actores. Pero al mismo tiempo, se sostiene que en determinadas circunstancias o coyunturas, los actores sociales y políticos pueden utilizar sus capacidades para transformar las relaciones de poder y el status quo. Recientes trabajos como los de Tarrow (1994), McAdam, Tarrow y Tilly (2001), Baldez (2002) han acentuado esta perspectiva.

En este trabajo se pretende llenar un vacío en la literatura al evaluar en términos comparativos las acciones efectuadas por los gobiernos democráticos en temas de defensa. La mayoría de los estudios en la región han abordado principalmente temas vinculados a los factores institucionales, históricos y estratégicos que han motivado un intervencionismo militar en política¹¹.

Más recientemente, se han producido algunos trabajos intentado combinar dimensiones estructurales con un análisis de las coyunturas que han determinado giros en el campo de la defensa¹². No obstante, estos trabajos tienden a concentrarse en estudios de caso y, por lo general, evitan establecer un marco de estudio comparativo más sistemático. En este sentido, la investigación propuesta pretende contribuir al entendimiento de las relaciones civiles militares desde una perspectiva novedosa ya que analizará la forma en que los gobiernos civiles han enfrentado (o no) la definición de una política de defensa. A partir de una definición de variables cruciales (el legado, el nivel de autonomía militar al momento de la transición, la capacidad civil) se desprenden hipótesis sobre el resultado que podría esperarse. Luego se abordan las acciones emprendidas por las autoridades democráticas para analizar la consistencia entre las expectativas de reforma y la materialización de dichas iniciativas.

La tercera ola re-democratizadora siguió planteando el tema de hasta qué punto las transformaciones producidas por la experiencia de regímenes militares en la región produciría reversiones en el corto plazo. Muchos de los estudios de post-transición en América Latina se han

¹⁰ Nos permitimos hacer una castellanización del término en inglés *agency*, que alude a la capacidad y habilidad de los actores de influir en un determinado contexto social.

¹¹ CED 1989; Collier 1985; Fitch 1987; Huneus y Olave 1987; Loveman 1989; Nun 1967; Stepan 1988; Varas 1988.

¹² Quizás el intento más comprehensivo ha sido Diamint (1999), Pion-Berlin (2001) y Koonings y Kruijt (2003). Ver también Hunter 1997. Desde el punto de vista teórico ver Agüero 1999, 2001.

focalizado en las cuestiones de control civil, intervencionismo de las fuerzas armadas en política contingente, y el tema de la autonomía militar.¹³ A partir de mediados de los años 1990s algunos estudiosos comenzaron a reorientar su preocupación académica, analizando no la cuestión del “control civil” vs. “la autonomía militar”, sino que más bien centrándose en aspectos específicos de las relaciones civiles militares como por ejemplo el tema de las capacidades civiles para diseñar y ejecutar políticas de defensa, la conducción civil en temas de defensa, la creación de redes civiles y militares para avanzar en el tema profesional de la defensa, y cuestiones vinculadas a las definiciones político-estratégicas nacionales¹⁴. En este trabajo precisamente seguiremos aquella línea de reflexión.

¹³ Cruz y Diamint 1998; Hunter 1998; Fuentes 1997 (más vinculados al caso chileno).

¹⁴ Agüero 1999 y 2001; Feaver 1996; Garretta 2001; Huntington 1995.

Preguntas sin resolver

La literatura sobre transición a la democracia ha hecho una enorme contribución al definir las condiciones iniciales favorables o desfavorables para la subordinación militar. Stepan ya nos indicaba por ejemplo que a mayor nivel de prerrogativas mayores niveles de restricciones para las futuras autoridades democráticas (Stepan 1988). Los trabajos de O'Donnell, Lowenthal y Schmitter (1986) también contribuyeron en esta línea de investigación. Efectivamente, se ha generado una nutrida literatura que analiza tanto las condiciones iniciales como las prerrogativas y niveles de institucionalización de la autonomía militar en América Latina.

Sin embargo, uno de los vacíos centrales de los estudios sobre relaciones civiles militares y que fue esbozado por Arturo Valenzuela en 1985 es el análisis del lado “civil” de la ecuación civil-militar. Valenzuela sostiene que en los estudios sobre militares se da un supuesto implícito al igualar el lado “militar” con el lado civil sin tener en consideración las importantes asimetrías que existen en el ámbito político por cuanto la noción de jerarquía no existe. Asimismo, se da por supuesto que el mundo “militar” y el “civil” son áreas distintivas y que raramente se entrecruzan. Valenzuela agrega que por lo general no se analizan ni los intereses ni las estrategias de los militares para conseguir sus objetivos. Finalmente, indica que raramente se toma en cuenta el ambiente internacional como una variable que podría explicar algunos importantes cambios en las relaciones entre civiles y militares.

Desde 1985, algunas de las preguntas planteadas por Valenzuela han sido abordadas por la literatura especializada. Mares, por ejemplo, analiza las determinantes internacionales de la relación civil militar, abordando estudios de caso en América Latina, el Sudeste asiático, y Europa Central (Mares 1998). Agüero consideró otros elementos externos como la existencia o no de amenazas externas transformando patrones de relación civil militar (Agüero 1995).

Otros autores han abierto la “caja de Pandora” de las FF.AA., indicando que el grado de unidad/fragmentación de las instituciones castrenses así como el grado de coherencia de sus estrategias juega un papel relevante tanto durante el régimen militar como en el período posterior a la transición a la democracia: A mayor unidad y coherencia, mayores beneficios institucionales para las instituciones armadas. Por último, otros autores han intentado definir y explicitar los intereses militares post-transición (Weeks 2003).

Sin embargo, pocos trabajos han abierto la caja de Pandora de la dimensión “civil” de la relación civil-militar¹⁵. Si decidimos teorizar sobre esta línea de reflexión, se nos ampliaría el espectro de preguntas sobre la subordinación, mejorando sustantivamente nuestros enfoques para especificar las condiciones bajo las cuales la subordinación militar es posible. Ya no sólo dependerá de qué tipo de “cultura militar” o “ideología” tienen los militares, sino también de cuáles son las orientaciones culturales predominantes entre los actores civiles respecto de los militares (Agüero 1998). Del mismo modo, surgen interrogantes sobre el sistema político, la historia de alianzas y vinculaciones entre ciertos grupos de poder durante un determinado régimen militar y una vez recuperada la democracia.

¹⁵ Una discusión resumida sobre este punto en Feaver (1997).

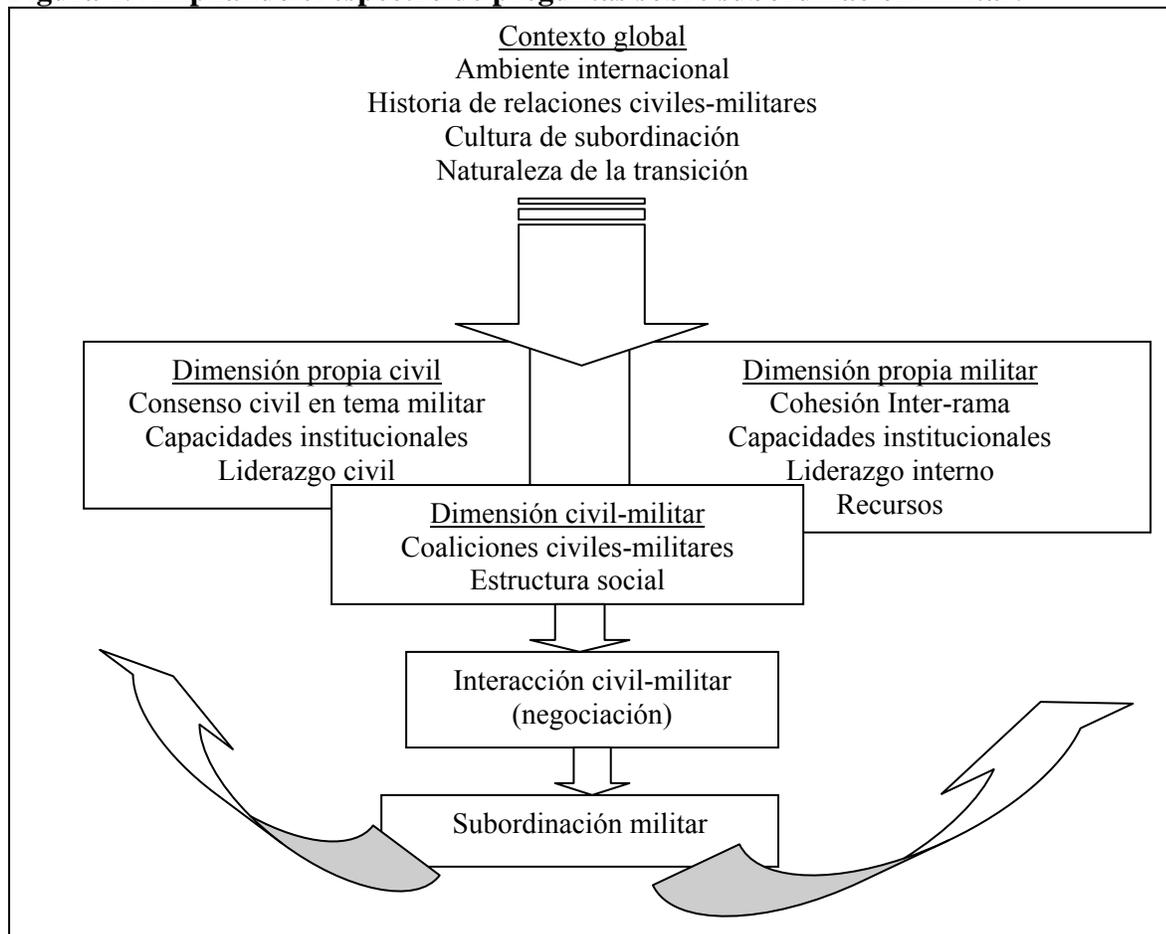
La consideración de los militares ya no como actores monolíticos y neutrales sino que imbuidos en el sistema político nos permitiría una aproximación más cercana a la realidad. Aquello es posible mediante el uso de teorías histórico-institucionales (Huneeus 2002), o basados en aproximaciones teóricas centradas en teorías de coaliciones (Sabatier 1988, De la Porta 1996, Fuentes 2004). Al respecto, se podrían aventurar hipótesis sobre el grado de cohesión de una coalición y su fortaleza a lo largo del tiempo y el éxito que podrían tener los militares en mantener sus niveles de autonomía. Por ejemplo, se podría argumentar que a mayores niveles de cohesión entre sectores políticos influyentes y militares, menores son las posibilidades de transformación de situaciones de privilegio de los institutos armados. Dicha cohesión podría darse basada en intereses ideológicos afines, redes de relación social previas a la democratización, e intereses contingentes o coyunturales. De este modo, las opciones de subordinación militar dependerían del tipo de estructura política, el peso de las alianzas y la historia de vinculación civil militar.

Pero el análisis de la dimensión civil implica también considerar elementos tales como el grado de institucionalización civil de las relaciones con los militares. En la línea de trabajo de Trinkunas (2001), nos podríamos interrogar sobre las reformas institucionales a la organización de la defensa, la construcción de capacidades civiles en temas de defensa, y el cambio de percepciones de las elites y opinión pública en general sobre temas de seguridad y defensa.

Al incluir dimensiones antes poco estudiadas, la subordinación militar pasa a relacionarse con una serie de factores estructurales o contextuales a la relación civil-militar (cultura, historia, tipo de transición, etc.), de un sinnúmero de factores propios de la dimensión civil (capacidades institucionales, liderazgo, pensamiento civil en temas militares), factores propios de la dimensión militar (cohesión inter-rama, recursos, capacidades institucionales, etc.), y de factores que son propios de la dimensión civil-militar incluyendo alianzas o coaliciones pre-establecidas entre civiles y militares y la naturaleza de la estructura social que podría incidir o afectar la interacción entre civiles y militares.

Es en ese contexto que se produce la interacción o negociación civil-militar, lo que en definitiva determinará el tipo de subordinación militar al poder político. Lo anterior tiene un efecto en las dimensiones antes descritas (efecto de *feedback*) en la medida en que se producen alternaciones a través del tiempo.

Figura 1. Ampliando el espectro de preguntas sobre subordinación militar.



Fuente: Ver Fuentes (2006).

Institucionalización civil y subordinación

En este contexto, un ámbito crucial y también poco estudiado en la literatura sobre relaciones civiles militares se refiere al estudio de las capacidades civiles y su impacto en temas de subordinación. Tal como lo indicáramos más arriba, la última ola de intervencionismo militar en la década de los 1960s y 1970s produjo un renovado interés de la academia por el tema militar. Ello coincidió además con una progresiva profesionalización de la disciplina de las ciencias sociales (particularmente la estadounidense) lo que introdujo nuevas técnicas en el estudio de lo militar. Tal como lo indicábamos previamente, la transición democrática produjo un interés inusitado del mundo civil por “hacerse cargo del tema militar”. En países como Argentina, Brasil, Chile y más recientemente Perú observamos cómo los actores civiles comienzan, primero a estudiar los temas militares, y luego a buscar traducir aquel conocimiento en definiciones de política estatal. La institucionalización de profesionales civiles que entienden de los problemas

técnicos de la defensa ha impactado favorablemente la relación civil militar. Aquello ha sido seguido por programas internacionales que han intentado capacitar civiles en temas de defensa.¹⁶

La pregunta central aquí es si el incremento de las capacidades civiles tiene un impacto en el tipo de relación civil-militar que es posible establecer. Como hipótesis de trabajo sería posible pensar que un incremento en las capacidades civiles de planteamiento y definición estratégica en los ministerios de Defensa podría afectar la forma en que interactúan civiles y militares. Desde el punto de vista comparado, este tipo de interrogantes ha abierto un nuevo debate sobre la pertinencia y efectos que tienen reformas militares lideradas por civiles o por las propias FF.AA., o la combinación de ambas (Feaver 1997).

Es precisamente esta línea de investigación la que abrimos en este estudio. Averiguar hasta qué punto se han producido cambios significativos y cualitativamente relevantes en lo concerniente a la institucionalidad de la defensa. Las normas o instituciones se entienden aquí como manifestaciones de correlaciones de poder en un sistema político. De ahí la importancia de observar hasta qué punto tales normas son modificadas, particularmente cuando se refiere al ejercicio de atribuciones y al uso del poder militar. En los próximos capítulos examinaremos esta dimensión considerando cuatro casos de estudio.

II. Fuerzas Armadas y reforma militar en el Cono Sur

La pregunta central que orienta este trabajo es ¿qué han hecho los gobiernos civiles en materia de reforma militar? Tres razones hacen de esta pregunta una cuestión crucial en la actual coyuntura: primero, varios autores han planteado que las experiencias dictatoriales en América Latina generaron una autocrítica civil respecto de sus falencias en la comprensión de la defensa como una cuestión profesional (Rouquie 1982, Fitch 1985, Varas 1988, Agüero 1995, Diamint 1999). Aquella situación habría llevado a que en el nuevo período democrático, los gobiernos civiles tendrían una actitud pro-activa en torno a cuestiones profesionales de la defensa, particularmente en un contexto donde era necesario adecuar a las fuerzas armadas a un nuevo contexto doméstico e internacional. Los gobiernos democráticos enfrentarían, teóricamente, la necesidad de reordenar las correlaciones de poder existentes luego de experiencias dictatoriales de largo plazo.

Segundo, el tránsito a la democracia en América Latina ha sido coincidente con cambios importantes en el sistema internacional y sub-regional. La caída del muro de Berlín y el colapso de los socialismos reales (1989-90), el proceso de apertura económica en América del Sur (1985-), y el establecimiento del MERCOSUR y la transformación estratégica en la relación Brasil-Argentina (1991-), son elementos que, al menos en teoría, deberían tener un efecto importante en las estructuras de la defensa—sus dispositivos, misiones, y orientaciones generales. En otras palabras, el contexto internacional genera condiciones para que los gobiernos de la región

¹⁶ El principal de ellos es el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) que desde el año 1998 ha impartido cursos para civiles y militares en temas militares. El 75% de los estudiantes es civil proveniente de distintos países de América Latina y el Caribe. Los cursos incluyen economía de la defensa, planificación, terrorismo, legislación y organización de la defensa, entre otros. Al respecto ver: <http://www.ndu.edu/chds/>

piensen nuevas doctrinas militares, alternativas a las existentes y que privilegiaban una concepción anclada en hipótesis de conflicto y rivalidad con sus vecinos. Un cambio objetivo en las relaciones vecinales podría establecer condiciones para un cambio en las doctrinas militares.

Finalmente y desde un punto de vista histórico-institucional, las fuerzas armadas en América Latina, salvo contadas excepciones, han cumplido un papel determinante en el mantenimiento del *status quo* y en la elaboración propia de concepciones de la defensa nacional. Uno de los casos más emblemáticos fue el desarrollo en las fuerzas armadas de la concepción de seguridad nacional, que si bien fue nutrida desde el exterior, cobró una materialización explícita en las escuelas militares en muchos países de la región a partir de la década de los 1950s. Si aquello ha sido el caso en el pasado, sería esperable que las propias fuerzas armadas desarrollen doctrinas para enfrentar un nuevo marco regional e internacional en forma muchas veces autónoma del control civil.

En este marco, tres factores hacen de las transformación de las relaciones civiles militares en América Latina post transición un objeto de estudio interesante. Desde el punto de vista teórico, resulta de interés estudiar la forma en que los actores políticos se han desenvuelto en un contexto donde las fuerzas armadas han jugado un papel central en el desarrollo político interno contemporáneo. Así, deberíamos esperar que la “acomodación” de los militares al nuevo sistema político democrático debiera ser conflictiva y costosa. Dado que las instituciones tienden a resistir el cambio, cualquier intento civil de imponerse sobre los militares, tendría que ser resistido férreamente.

Un segundo factor interesante a analizar es cómo y hasta que momento los actores políticos han aprovechado ciertas coyunturas históricas para avanzar una agenda civil en temas de la defensa. En Argentina, por ejemplo, se dieron condiciones únicas inmediatamente después de la crisis militar que desencadenó la transición a la democracia. Ahora bien, se requiere evaluar hasta qué punto dicha oportunidad de transformación fue aprovechada por los gobiernos civiles para establecer un nuevo equilibrio o balance de poder en su relación con los militares, y hasta qué punto la implementación fue resistida institucionalmente por los militares. Teóricamente entonces, resulta interesante analizar hasta qué punto los elementos estructurales/institucionales y la capacidad (o *agencia*) de los actores políticos han determinado la relación civil-militar en América Latina, y en los países que propone este estudio en particular.

En tercer lugar, el tema propuesto también plantea una interesante interrogante sobre las perspectivas de las relaciones civiles-militares en América Latina y la viabilidad de establecer mecanismos de subordinación de los militares al poder político. El concepto de subordinación es definido como el sometimiento de las fuerzas armadas al poder civil en términos legales y políticos. Desde el punto de vista de la teoría democrática, las fuerzas armadas requieren estar sometidas legalmente a la voluntad de la autoridad política que es elegida democráticamente. Aquel sometimiento se expresa constitucional y legalmente al ser el Presidente la autoridad máxima en las decisiones que afectan a las instituciones que tienen el monopolio de la fuerza (Dahl 1971). Sin embargo, la experiencia comparada ha demostrado que el acatamiento legal no necesariamente implica una subordinación de hecho. Los estudiosos del tema han destacado que la subordinación implica también la decisión de la autoridad política de ejercer su liderazgo político para dirigir el desarrollo de las fuerzas armadas y de las propias instituciones castrenses

para encuadrarse a los marcos constitucionalmente establecidos (Huntington 1957; Agüero 1995). Por lo tanto, se requiere analizar no sólo los ámbitos legales e institucionales específicos vinculados a quién decide la política de defensa, cuáles son los mecanismos para controlar su implementación, y quienes tienen atribuciones para efectuar cambios y definir políticas, sino que también una segunda dimensión vinculada al liderazgo civil para emprender reformas en el sector. Dicho liderazgo se manifiesta en términos de preparación de civiles para conducir al sector, establecimiento de agendas y prioridades de reforma para el sector, etc.

El estudio contempla cuatro casos: Argentina, Chile, Brasil, y Uruguay. Metodológicamente, se escogieron estos países por cuanto en un análisis preliminar de las variables centrales al estudio (cambio en el contexto regional, legado institucional que garantiza autonomía a las fuerzas armadas, capacidad burocrática civil para responder a desafíos de la defensa, y liderazgo civil) demuestra cierta variedad entre los casos, siendo Chile, Brasil y Uruguay donde se observan las más bajas posibilidades de concreción de reformas por el contexto doméstico dominado por el mantenimiento de enclaves autoritarios (particularmente en los dos primeros casos) y la ausencia de capacidades civiles para generar procesos de reforma. Por su parte, Argentina observa posibilidades altas de reforma por el contexto de la transición y el temprano desarrollo de capacidades de liderazgo civil para manejar el sector.¹⁷

Expectativas de reforma al inicio de la transición

	Chile	Brasil	Uruguay	Argentina
Cambio contexto regional	Medio	Alto	Alto	Alto
Legado Institucional –FFAA	Alto	Medio	Medio	Bajo
Capacidad burocrática civil	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Liderazgo civil	Alto	Medio	Bajo	Alto
Posibilidad de Reforma	Bajo	Bajo	Bajo	Alto

Al considerar las posibilidades de reforma, se considerarán cuatro elementos: la existencia de reformas constitucionales que re-definen el rol de las fuerzas armadas en un contexto democrático, la existencia de iniciativas civiles de formulación de políticas de defensa, la implementación de iniciativas vinculadas a la reforma del ministerio de Defensa, y reformas al sistema de inteligencia militar. Estas cuatro reformas constituyen verdaderas pruebas de fuego al control civil sobre las fuerzas armadas. La primera tiene que ver con el papel de las fuerzas armadas en la vida democrática, la segunda dice relación con la capacidad civil de formular visiones estratégicas, la tercera y cuarta tienen que ver con aspectos cruciales de la rutina burocrática militar y que tradicionalmente ha estado en manos de los propios uniformados. Reformas en los sistemas de inteligencia y ministerios de Defensa podrían ser considerados como “pruebas de fuego” para la consolidación de un liderazgo civil en materias de defensa.

En la próxima sección se aborda en detalle la formulación e implementación de iniciativas en los cuatro países mencionados. Consideramos cuatro casos relevantes (Chile, Brasil, Argentina y Uruguay) por las razones enunciadas en la sección anterior. Desde el punto de vista metodológico,

¹⁷ Un diagnóstico similar respecto de los casos de Chile, Brasil y Argentina en Trinkunas (2001).

tres casos consideran una serie de condiciones similares—principalmente el alto nivel de autonomía militar en Chile, Brasil y Uruguay—al comienzo de la transición, mientras un cuarto caso (Argentina) muestra bajos niveles de autonomía militar. Pero asimismo, los avances civiles en el campo de la defensa que describiremos a continuación advierten de interesantes patrones de comportamiento. En otros términos, la posición inicial de poder de los militares (autonomía versus subordinación) no necesariamente dan cuenta del resultado final. En las conclusiones, y luego de revisar los cuatro casos, sugerimos que existirían tres factores comunes a los países donde se han advertido cambios no esperados: el liderazgo presidencial, el desarrollo de capacidades civiles técnicas, y finalmente la continuidad en la implementación de políticas.

Chile: Reformas en un marco de autonomía

En Chile, se esperaría una baja capacidad civil de reformar las instituciones militares. La nueva posición en que estaban los militares al momento de la transición democrática fue caracterizada a fines de la década de los '80 como de autonomización profesionalizada¹⁸, esto es, una situación con un alto nivel de corporativización¹⁹ junto con un débil o inexistente control de las instituciones armadas. Si bien aquella conceptualización respondía adecuadamente a la realidad pre-democrática chilena, resulta de interés preguntarse si esa situación varió y qué características nuevas han surgido en lo que podríamos denominar el ajuste de los militares al esquema democrático.

Sabemos que todo ajuste implica complejas negociaciones entre aquellos que dejan y los que acceden al poder, más cuando se trata de posturas contradictorias. La idea-fuerza de los militares fue garantizar amplios espacios de autonomía reduciendo la capacidad de los civiles de interferir en temas institucionales. En palabras del general Pinochet, lo que la Constitución de 1980 había hecho fue que "estructuró una modalidad organizativa funcional a la materialización de tales principios (los vigentes en dicha Constitución), basada en el reconocimiento de un alto grado de independencia relativa"²⁰. En la otra cara de la moneda, las nuevas autoridades rechazaban esta conceptualización y postulaban la necesaria subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades legítimamente elegidas por la ciudadanía.

Tres elementos contribuyeron a definir las prioridades estratégicas y de defensa de los gobiernos de la Concertación I, II y III: el contexto internacional global, el contexto sub-regional, y la situación doméstica. A continuación sintetizamos los elementos comunes y distintivos de las definiciones estratégicas para el desarrollo de una política de defensa de los primeros dos gobiernos de la Concertación.

Contexto Global. un nuevo balance de poder

El restablecimiento democrático en Chile coincidió con el colapso de la Unión Soviética, lo que sin duda marcó de partida un tipo de definición estratégica. A comienzos de los años

¹⁸ Ver Varas (1988).

¹⁹ Corporativización entendida como modernización junto con segregación institucional del resto de la sociedad. Ver Varas, (1988: p.23).

²⁰ General Augusto Pinochet "Exposición sobre el proyecto de reformas a la Ley Orgánica Constitucional de las fuerzas armadas ante la comisión de Defensa de la Cámara de Diputados". Enero, 1993. (el subrayado es nuestro).

1990s se comenzaba a configurar un nuevo orden mundial, el cual se traducía en el paso de un mundo bipolar a uno unipolar, emergiendo así Estados Unidos como la nueva potencia hegemónica. El principal efecto de este nuevo contexto global era la supremacía de un modelo de desarrollo político y económico que en el pasado había sido cuestionado: democracias liberales y economía social de mercado. Adicionalmente, se materializaba un proceso de creciente interdependencia económica (globalización) que tendría efectos en las definiciones estratégicas, particularmente en el segundo gobierno de la Concertación.

Como definición estratégica, ambos gobiernos de la Concertación definieron desde el inicio de sus respectivos gobiernos la necesidad de promover la paz internacional, el respeto a los derechos humanos, y el fortalecimiento de las instancias multilaterales para la resolución de conflictos. En ninguno de los casos se problematizaron los efectos que podría tener el tema del unipolarismo estratégico que planteaba el nuevo contexto global.

A juicio del Presidente Frei²¹ "la nueva agenda del mundo post guerra fría es ambivalente. Por una parte, había concluido de un modo rotundo el conflicto típico de la segunda mitad de este siglo, que, en sus momentos de máxima tensión política, convertiría en internacionales las querellas más locales. De otra, se abren simultáneamente nuevas expectativas de humanidad y nuevas amenazas de barbarie". Se desprende del discurso la idea de que el país presentaba la necesidad de prepararse para participar el nuevo contexto internacional de globalización y el surgimiento de nuevas amenazas.

El contexto regional: democracia, paz, y cooperación

El tránsito a la democracia en Chile coincidió con un proceso paralelo que estaba teniendo lugar en América Latina respecto al retorno a la democracia en el continente. En este marco, y como una definición estratégica global, ambos gobiernos de la Concertación definieron como un objetivo central de política exterior la inserción internacional de Chile. Aquello implicaba desarrollar tres líneas de acción:

- Fortalecer el proceso de integración vecinal y regional;
- profundizar el proceso de internacionalización de la economía; y
- Consolidar la participación de Chile en los grandes temas globales.

En el ámbito regional el objetivo del Estado Chileno era generar un ambiente propicio para el desarrollo de la confianza mutua, la seguridad y la cooperación. Es así que se fortalecieron los vínculos con otros países latinoamericanos. Por ejemplo, Chile incorporó al grupo de Río en 1990 y fue sede de la cumbre presidencial en 1993. Paralelamente, Chile participó como Estado garante en el proceso de paz entre Ecuador y Perú. En 1996 suscribió el acuerdo de complementación económica con Mercosur.

Los progresos en la inserción internacional de defensa del Estado de Chile se materializan en su participación en la Conferencia Hemisférica de la OEA sobre fomento de medidas de confianza mutua (1995); establecimiento de un Comité permanente de seguridad con Argentina;

²¹ Ver: Frei Ruiz – Tagle 1994.

reuniones de Estados Mayores con Argentina y Perú; participación en instancias ministeriales multilaterales como lo fueron la reunión de Williamsburg y Bariloche; establecimiento de vínculos bilaterales a nivel ministerial; establecimiento de la política nacional para la participación en operaciones de paz.. Adicionalmente, Chile contribuyó junto a Argentina y Brasil en la reforma del tratado de Tlatelolco incorporándose plenamente a el en 1994. Suscribió junto a Argentina, Brasil y Uruguay el Compromiso de Mendoza.

En el ámbito vecinal con Argentina se observaron los avances más sustantivos en términos de resolución de conflictos limítrofes, integración económica y cooperación en seguridad. Con Argentina se fortalecieron las relaciones bilaterales, resolviendo los problemas limítrofes pendientes. En el caso Laguna del desierto ambos gobiernos adoptaron en 1991, el compromiso de someterse a un fallo arbitral, proceso que culminó en 1994. Adicionalmente, se incrementó el intercambio comercial y de las inversiones. En el área de la seguridad se desarrollaron medidas de confianza mutua, transparencia y coordinación política. En 1999 se estableció que a partir del año 2000 se aplicaría un mecanismo que permita medir y comparar los gastos en defensa que ambos países realizan.

Con Bolivia se desarrollo un diálogo para tratar temas en una agenda bilateral. En 1993 se estableció el mecanismo permanente de consultas políticas; se suscribieron acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones y de doble tributación; convenios de cooperación en materia de control de narcotráfico, transporte aéreo internacional, cooperación científico – técnica.

Con Perú se desarrollaron exponencialmente las relaciones bilaterales, en 1993 firmaron las convenciones relativas a las cláusulas pendientes de cumplimiento del tratado de 1929 y su protocolo complementario. Junto a esto se firmo un acuerdo de complementación económica de libre comercio en 1999. El mismo año el gobierno de Chile propuso a Perú iniciar una nueva etapa de relaciones bilaterales, con el fin de incrementar el dialogo político y el intercambio de experiencias en materias de seguridad y defensa.

El contexto doméstico: Entre subordinación y supremacía

Un tercer factor que marcó la definición de políticas de defensa fue el contexto doméstico. Ello implica analizar tanto los elementos políticos como institucionales que definen una relación civil militar.

Desde el punto de vista político, la permanencia del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército fue un hecho significativo y que sin lugar a dudas afectó las relaciones civiles-militares en los dos períodos presidenciales bajo escrutinio. Al inicio de la transición se dio un contexto de alto nivel de tensión. En ese sentido, se podría hablar que el principal tema que orientó la relación civil militar bajo el gobierno de Aylwin fue el tema de la **subordinación** de los militares a la autoridad civil. Tempranamente surgieron temas que marcarían la agenda de relación civil-militar como el cuestionamiento que hizo el general Pinochet a que los subsecretarios del sector defensa fuesen uniformados (febrero de 1990), la polémica sobre si los comandantes en jefe dependían del ministro de defensa o del Presidente de la República (Marzo-

Octubre 1990), y la polémica sobre si el presidente podría vetar el ascenso de un oficial (octubre-diciembre 1990). Aquella tensión se mantuvo durante todo el primer gobierno democrático²².

Durante el segundo gobierno y por razones que examinaremos más adelante, el principal tema fue el de la supremacía civil sobre los militares. Aquí se produce el primer cambio en el proceso de transición. Si bien el general Pinochet seguía en la comandancia en jefe y si bien el contexto institucional no había variado entre 1990 y 1994, las autoridades civiles optaron por cambiar el énfasis de la relación civil militar, enfatizando aspectos profesionales. Aquel cambio de orientación estratégica de parte de las autoridades civiles tendría un significativo efecto en las relaciones civiles militares en Chile.

*El contexto institucional*²³

En general, hacia fines de los años 1980s la literatura caracterizó la situación de las fuerzas armadas en Chile como de autonomización profesionalizada²⁴, esto es, una situación con un alto nivel de corporativización²⁵ junto con un débil o inexistente control de las instituciones armadas. Si bien aquella conceptualización respondía adecuadamente a la realidad pre-democrática chilena, resulta de interés preguntarse si esa situación varió y qué características nuevas han surgido en lo que podríamos denominar el ajuste de los militares al esquema democrático.

Sabemos que todo ajuste implica complejas negociaciones entre aquellos que dejan y los que acceden al poder, más cuando se trata de posturas contradictorias. La idea-fuerza de los militares fue garantizar amplios espacios de autonomía reduciendo la capacidad de los civiles de interferir en temas institucionales. En palabras del general Pinochet, lo que la Constitución de 1980 había hecho fue que "estructuró una modalidad organizativa funcional a la materialización de tales principios (los vigentes en dicha Constitución), basada en el reconocimiento de un alto grado de independencia relativa"²⁶. En la otra cara de la moneda, las nuevas autoridades rechazaban esta conceptualización y postulaban la necesaria subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades legítimamente elegidas por la ciudadanía.

El diario vivir de las relaciones civiles-militares con sus avances, tensiones y retrocesos fue estableciendo una situación que podríamos caracterizarla bajo cinco conceptos centrales:

- Autonomía política condicionada

Las fuerzas armadas chilenas mantienen un alto nivel de autonomía de las autoridades políticas. Ello se expresa en:, inamovilidad de los comandantes en jefe²⁷, los nombramientos,

²² Fuentes 1996

²³ Fuentes 1996

²⁴ Varas 1998

²⁵ Varas 1998 p.23(Corporativización entendida como modernización junto con segregación institucional del resto de la sociedad).

²⁶ Pinochet 1993

²⁷ Aquellos que iniciaban con el período democrático durarían ocho años en el cargo. Los futuros comandantes en jefes tienen una duración en sus cargos de hasta 4 años también en forma inamovible. Sólo podrán ser removidos con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, integrado por 8 miembros: el Presidente de la República, el Presidente

ascensos y retiros de los oficiales se hacen a proposición del comandante en jefe y no del Presidente de la República como fue la tradición, se estableció un piso presupuestario mínimo del presupuesto ordinario para las fuerzas armadas equivalente a lo asignado en 1989, reajutable de acuerdo a la inflación anual (IPC). Aquello se aplicó también a los gastos reservados de los comandantes en jefe; otra ley determinaba que el 10% de las ventas al exterior de la Corporación Chilena del Cobre (Codelco) se les asignaría a las fuerzas armadas para adquisiciones de equipamiento militar, también con un piso mínimo; A partir de 1973 se realizaron reformas a la legislación sobre justicia militar, ampliando su radio de acción a causas que tradicionalmente habían sido materia de tribunales ordinarios; Le corresponde a los comandantes en jefe autorizar reparaciones, transformaciones y modificaciones del material, así como aprobar la adquisición, retiro y enajenación del armamento; el régimen previsional y de seguridad social (pensiones y retiros) del personal de planta de las fuerzas armadas es autónomo.

Pese a que las fuerzas armadas chilenas alcanzaron uno de los más altos grados de autonomía en América Latina, en la práctica ella se ha visto limitada por una serie de circunstancias, y de ahí el carácter *condicionado* que le hemos otorgado. En primer término, pese a que el Presidente no puede nombrar, remover o ascender oficiales sin el consentimiento del comandante en jefe, lo que sí puede hacer es no aceptar (vetar) una determinada solicitud. Esto ocurrió con el presidente Aylwin que no aceptó el ascenso de oficiales del Ejército por su supuesto involucramiento en violaciones a los derechos humanos.

En materia de gasto militar lo que las fuerzas armadas consideraron un recurso para protegerse de eventuales reducciones se ha convertido en un problema para ellas. Las autoridades civiles convirtieron aquel piso en un techo máximo de asignación presupuestaria anual. Mientras el Producto Interno Bruto ha crecido más que el índice de inflación, se ha producido una reducción en términos reales del gasto militar.

Una tercera dimensión es la relativa fragmentación institucional. Se ha hecho evidente una relación diferenciada de las tres instituciones armadas con las autoridades políticas. Ello ha implicado una relación más "profesional" con la Armada y la Fuerza Aérea y una vinculación más "política" con el Ejército, con el que periódicamente aparecen problemas no estrictamente militares como derechos humanos, declaraciones políticas del general Pinochet, casos de inteligencia o denuncias por corrupción.

De esta forma, manteniendo una autonomía profesional alta, ella está *condicionada* a una constante negociación con las autoridades civiles en determinados asuntos claves. Durante la administración Aylwin fue más explícita la presión de los militares -y en particular del Ejército- en torno a temas como los mencionados. Como se advirtió, en la administración Frei existió un mejor nivel de relaciones por lo que las tensiones han tendido a reducirse, aunque lo que ha sucedido es un cambio en la forma de resolución de conflictos más que la superación de éstos.

El ajuste de las fuerzas armadas a la democracia implicó convertirse en una parte del aparato estatal y desde aquella posición intentar mantener su autonomía e influir para que sus intereses se

del Senado, el Contralor General de la República, El Presidente de la Corte Suprema, 3 comandantes en jefe y el Director general de Carabineros.

expresaran en el Estado. Podríamos señalar que la capacidad de influencia de los militares es mayor de lo que fue antes de 1973, pero lo que se mantiene es su necesidad por contar con un apoyo civil (expresado en el Congreso o del mismo gobierno) a fin de satisfacer sus intereses en la definición de ciertas políticas estatales. Un ejemplo de esta situación fue el rechazo de los auditores de las Fuerzas Armadas y de Carabineros a la ley de prensa que se tramita en el Congreso y en la que se propone la eliminación de la competencia de los tribunales militares de procesar a periodistas. No obstante, su rechazo debe tener una expresión concreta en un apoyo político a su punto de vista en el Congreso²⁸.

- Autonomía doctrinaria

Un aspecto importante es la autonomía doctrinaria alcanzada por las fuerzas armadas. Se trata de la capacidad de las fuerzas armadas de definir sus propios programas de desarrollo y aspectos vinculados al ámbito formativo de oficiales y suboficiales²⁹.

- Autonomía profesional

Otra dimensión es la definición de programas de desarrollo institucional. A partir de 1990 las tres instituciones armadas han venido desarrollando sus planes de modernización. En 1990 la Armada planteó el concepto del "Mar presencial", en 1991 la Fuerza Aérea propuso una política de desarrollo aeroespacial y en 1992 y 1993 el Ejército con sus anuncios sobre el "Plan Alcázar" y "El desarrollo de fronteras interiores". Es importante mencionar esto porque aparecen como planes individuales (sin una coordinación central) y que tienen implicancias significativas en el tipo de equipamiento utilizado, su despliegue, hasta llegar a la doctrina de combate y el tipo de soldado que se requiere en un nuevo escenario³⁰.

- Involucramiento político-institucional condicionado

Otra dimensión es la participación de las fuerzas armadas en el esquema institucional y que se deriva principalmente de los principios de la Constitución de 1980³¹. Lo anterior se traduce en que las fuerzas armadas constitucionalmente poseen las funciones de defensa de la patria, esenciales para la seguridad nacional y son garantes del orden institucional; las fuerzas armadas y Carabineros participan a través de sus jefes máximos del Consejo de Seguridad Nacional. A dicho Consejo le corresponde, entre otros, asesorar al Presidente en temas que atenten contra la institucionalidad, y designar 4 de los 9 senadores para el Congreso Nacional. Dicha designación debe hacerse entre ex comandantes en jefe de las tres ramas y un ex director de carabineros, garantizándose con esto una participación uniformada en el Congreso.

Esta participación también ha estado condicionada a determinadas circunstancias. En primer término, el gobierno de la Concertación ha rechazado aceptar a las fuerzas armadas como "garantes de la institucionalidad". Se ha planteado, por ejemplo, que todas las instituciones (Justicia, Congreso, el Estado, etc.) son garantes del orden institucional democrático pues todos debieran estar comprometidos con el funcionamiento de dicho orden. Al mismo tiempo se señala que precisamente

²⁸ El Mercurio, 17 de octubre, 1996.

²⁹ La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas establece que la formación y perfeccionamiento es impartida por las instituciones de acuerdo a "sus propios planes y programas de estudio".

³⁰ Fuentes y Varas 1994.

³¹ García y Montes 1994.

aquella cláusula politiza a las fuerzas armadas ya que las obliga a determinar en un momento coyuntural si el orden institucional se ha quebrantado. Hasta el momento se ha tratado de una discusión jurídica y con pocos efectos prácticos, pero sobre lo cual existe conciencia de una discrepancia fundamental tanto entre los actores políticos como también con las fuerzas armadas, que han planteado una abierta oposición a un cambio constitucional.

Un segundo hecho ha sido el rol del Consejo de Seguridad Nacional. Si constitucionalmente dicha instancia fue concebida como una instancia para la resolución de conflictos, en la práctica su eficacia ha sido casi nula. Muy por el contrario, al existir desavenencias sobre su propósito, muchas veces la sola convocatoria ha sido materia de conflicto y a veces presión entre las autoridades civiles y militares adquiriendo circunstancias dramáticas³². La participación de las fuerzas armadas en el esquema institucional sigue siendo un tema pendiente de la democratización del país.

Definiciones de política de Defensa en Chile

Quizás uno de los elementos más notables del caso chileno—y como veremos más adelante, del Brasileño y Argentino—es el intento civil de liderar un proceso de definición estratégica nacional. Las características que asume este intento son la centralización de los temas de la defensa a través del ministerio de Defensa. A diferencia del primer gobierno de la Concertación, a partir de la segunda administración (1994-2000), se intentó una centralización de decisiones en el ministerio, eliminando opciones de negociación fuera de éste, la generación de políticas generales en temas del sector, y un acercamiento civil al ámbito de la defensa.

Como advertiremos en un análisis posterior, esta supremacía civil subjetiva³³ también se ve limitada o condicionada. Por una parte se carece de la estructura organizacional en el ministerio y, por otra parte, la propia legislación coarta en determinadas materias la acción de los civiles en temas político-estratégicos. Por lo mismo, esta supremacía ministerial podríamos caracterizarla como *subjetiva* al depender de factores coyunturales que no han alterado de forma estructural la relación entre las partes.

En esta sección definimos las orientaciones estratégico-programáticas de los dos gobiernos de la Concertación centrándonos preferentemente en lo referido a definiciones de política de defensa.

³² La totalidad de las crisis gobierno-Ejército producidas en el gobierno de Aylwin no fueron resueltas por esta vía. En 1995 a propósito de la solicitud de renuncia del general Stange, tampoco el Consejo de Seguridad Nacional fue un instrumento de acercamiento de posiciones. Por el contrario, su eventual convocatoria sin la anuencia del Presidente de la República fue vista como una amenaza a la autoridad presidencial.

³³ Definimos supremacía civil como la capacidad de un gobierno civil democrático para establecer 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 una política militar sin llegar a eliminar o afectar la esfera de acción autónoma de los militares. Definición sacada Agüero 1995.

*El gobierno de Patricio Aylwin*³⁴

En mayo de 1990 el ministro de defensa dio a conocer los principales lineamientos de lo que sería la política gubernamental en defensa³⁵. Dos objetivos programáticos tenía el gobierno de Aylwin: uno de carácter permanente materializado mediante la mantención de una capacidad de disuasión y defensa de la nación frente a riesgos y contingencias que pudiesen afectar la seguridad, y un segundo objetivo de carácter contingente que vinculado al ajuste y coherencia del funcionamiento de las fuerzas armadas y de las fuerzas de orden y seguridad con la etapa de transición democrática. En la práctica, el segundo objetivo planteaba el tema institucional de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, cuestión que era difícil de modificar dados los balances de poder favorables a la oposición en el Congreso.

En el ámbito propio de la defensa, el ministro del ramo señaló que la función profesional de las instituciones, referida a la cautela de los intereses esenciales del país, su soberanía e integridad territorial, debía ser un campo donde la continuidad, la preparación y la planificación tendrían que mantenerse; acotando que era intención del gobierno el mantener a las FF.AA. en un alto pie de eficiencia, dimensionadas de acuerdo a las reales necesidades y posibilidades del país y con un alto nivel de entrenamiento y de capacidad defensiva-disuasiva, implicando que no se alteraría la destinación de recursos al sector, respetando la legislación vigente.

De acuerdo a este marco, se señalaron tres grandes tareas o temas de interés: la organización militar, el desarrollo técnico y tecnológico, y la formación y especialización militar.

En cuanto a la organización militar, se sostuvo que los mandos de cada una de las instituciones y los establecidos por el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) respondían a una distribución de funciones que se ajustaba con los modernos requerimientos de las actividades de la defensa. Los criterios de distribución territorial de las unidades operativas, a juicio de la autoridad, así como las funciones que ellas cumplían se enmarcaban en un cuadro estrictamente profesional, permitiendo una disuasión dada las disponibilidades de recursos existentes. La mantención de dicha organización permitía a las FF.AA. cumplir tareas de integración del territorio y avances en las comunicaciones terrestres, transporte e infraestructura física.

En septiembre de 1991 el ministro de defensa planteó que el primer año y medio de gobierno correspondía a una etapa de ajuste del funcionamiento de las FF.AA. dentro de una institucionalidad plenamente democrática. Acotó que el gobierno esperaba a partir de 1992 comenzar una nueva etapa de adecuación de la capacidad defensiva-disuasiva de éstas, manteniendo sus niveles de eficiencia y reforzando la necesidad de esfuerzos conjuntos entre las distintas ramas de las FF.AA. en la planificación y ejecución de tipo estratégico operacional³⁶.

³⁴ Fuentes y Varas 1994. (Análisis detallado de las orientaciones de la Defensa Nacional en el gobierno de Aylwin).

³⁵ Rojas, Patricio 1990.

³⁶ *El Mercurio*, 5 de septiembre, 1991.

Dichos esfuerzos, a su juicio, ya podían ser vislumbrados en la coordinación con el ministerio de relaciones exteriores respecto a la política con los países vecinos y que significaría actividades protocolares conjuntas entre Chile y Argentina. Especial énfasis puso en esa oportunidad sobre la necesidad de desarrollar esfuerzos conjuntos con las distintas ramas de las FF.AA. en la planificación y ejecución de tipo estratégico y operacional, lo que era una tendencia mundial que requería ser analizada en particular.

En septiembre de 1992, afirmó que las FF.AA. en lo que restaba de ese año y durante 1993, racionalizarían su personal a fin de destinar los fondos que surgiesen de dicho programa a otras actividades operativas de las respectivas instituciones, aumentando así la productividad del presupuesto. Acotó que en algunos grados del escalafón militar existían excesos por lo que podrían suprimirse algunas plazas que no serían llenadas posteriormente³⁷.

Este aspecto fue reiterado por el ministro a comienzo de 1993 al fijar como principal tarea de su cartera la racionalización y el incremento del gasto militar³⁸. Al referirse específicamente a las tareas del Ejército para ese año, señaló el aumento de los ejercicios combinados con las otras ramas, la continuación de contactos con autoridades y jefes militares extranjeros, la evaluación de la participación en misiones de paz de la ONU, la racionalización de los recursos humanos y el rol institucional en el período electoral presidencial y del Congreso³⁹.

En síntesis, la actividad ministerial se centró en acentuar los criterios de mantención de la capacidad disuasiva, racionalización de recursos humanos y materiales, interoperatividad de las instituciones y aumento de la cooperación internacional con propósitos docentes y profesionales. Actuando de acuerdo con estos criterios y dadas las características funcionales del ministerio, las principales actividades se canalizaron a través del EMDN.

El gobierno de Eduardo Frei

Las autoridades políticas del segundo gobierno esbozaron un plan más ambicioso en el ámbito de la definición de política de defensa. El ministro Edmundo Pérez Yoma (1994-1998) señaló al iniciar su periodo que “la defensa nacional hoy en día ha llegado a constituirse en un espacio preferente de preocupación en el debate público; enfatizando las relaciones político militares”.⁴⁰ En este contexto se indicó que el gobierno garantizaría una defensa nacional lo más profesional, seria y moderna posible. Adecuada a los intereses nacionales, los compromisos internacionales y la evolución del orden mundial, regional y vecinal.

Si bien el programa del segundo gobierno de la Concertación indicaba aspectos vinculados a la normativa institucional, el eje central de la estrategia de gobierno fue el consolidar una política de defensa bajo los principios de multipartidismo, explicitación de objetivos nacionales, transparencia, modernización de la fuerza, y promoción de la paz internacional. Al respecto, se sostuvo que la política de defensa requería cumplir con los siguientes objetivos: (a) Armonizar la política de defensa con una política militar acorde a la

³⁷ *El Mercurio*, 9 de septiembre, 1992.

³⁸ *La Época*, 5 de enero, 1993.

³⁹ *La Época*, 25 de marzo, 1993.

⁴⁰ Pérez Yoma 1994.

dinámica de los intereses del país y del nuevo contexto mundial emergente, (b) Promover todas las medidas y acciones que garanticen la paz y estabilidad en la región, (c) Estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la defensa, (d) Consolidar la idea de la defensa nacional como un compromiso de toda la ciudadanía.

El gobierno definió la política de defensa como “la suma de instituciones e instrumentos destinados a enfrentar con éxito, amenazas y/o agresiones que puedan afectar su seguridad, integridad, la paz, la calidad de vida, el bien común de los habitantes de la nación y, en general, los valores fundamentales consagrados en la Constitución”.⁴¹ Para las autoridades del ramo, la política de defensa debía ser efectivamente una política de Estado y suprapartidaria, coherente, consensuada y gestada en el seno de las instituciones democráticas. Debía responder a los principios e intereses fundamentales de la nación y ser fruto de una decisión soberana de ésta. Debía ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado. Debía ser realista; es decir, debía corresponder a las reales posibilidades del país, de acuerdo con sus propias particularidades, ya sea en el ámbito de sus intereses nacionales, sus limitaciones materiales, sus relaciones vecinales, y su rol dentro de la comunidad internacional.

Respecto de la promoción de un ambiente de paz y estabilidad internacional, el gobierno de Frei definió objetivos en el ámbito internacional de la política de defensa. Estos fueron⁴²: Potenciar las funciones de diplomacia preventiva de Naciones Unidas; Colaborar y participar en las operaciones de mantenimiento de la paz; Modificar el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, reformando el Consejo de Seguridad, ampliándolo y haciéndolo mas representativo; Impulsar la adopción y ratificación de convenciones internacionales relativas a armamentos; e Incentivar y fomentar las Medidas de Confianza Mutua a nivel regional.

En este plano en 1996 se promulgó el Decreto Supremo número 94 que estableció la “Política Nacional para la participación del Estado Chileno en operaciones de Mantenimiento de la Paz”, la cual definió los términos de apoyo que brindarían las fuerzas armadas y policiales en el desarrollo de las operaciones; los criterios que se tomarían en cuenta para la participación y determinó las responsabilidades que le competían al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente, en 1999, se publicó un nuevo instructivo presidencial (DS. 69 /99) que explicitó aún más los lineamientos de la “nueva política nacional para la participación del Estado de Chile en operaciones de paz”. El cual señala que “el mantenimiento y la promoción de la paz mundial constituyen objetivos permanentes de la política exterior chilena”.

A nivel interno el Presidente Frei fue impulsor del proceso de modernización del Estado Chileno, con el objetivo de desarrollar una gestión pública más eficiente, transparente y cercana a las personas. En este marco, se promovió la modernización de las instituciones de la defensa nacional, destinado a que las fuerzas armadas cumplieren de la mejor manera la misión que la sociedad les ha encomendado.⁴³ El proceso se expresó en:

⁴¹ Pérez Yoma 1994.

⁴² García 1994.

⁴³ Frei Ruiz Tagle 1999.

- Renovación del equipamiento

Durante 1994 la Fuerza aérea incorporó a su inventario cuatro aviones CASA 212, también se firmó el contrato para la adquisición de 25 aviones Mirage a la fuerza aérea belga. En 1995 Famae continuó con la modernización empresarial dando término a la creación de empresas filiales. El Instituto Geográfico Militar inició el proceso de digitalización de la cartografía nacional. Como parte del plan de modernización el ejército desarrolla desde 1996 un programa de remplazo de material obsoleto. En 1995 la Armada incorporó 6 buques y continuó con el desarrollo de Asmar.

- Desarrollo e integración de civiles en aspectos técnicos y profesionales del área.

El ministerio de Defensa firmó un acuerdo con la Pontificia Universidad Católica de Chile para perfeccionar civiles en el ámbito de la defensa. Adicionalmente, se otorgaron becas para la realización de tesis vinculadas a la defensa.

- Explicitación de la política de defensa

El ministerio de Defensa promocionó la idea de establecer un Libro Blanco de la Defensa donde se explicitaran los objetivos nacionales. Adicionalmente, dicho libro se desarrolló a partir de una serie de talleres de consulta con expertos civiles y militares, representantes de las diversas reparticiones del Estado y organismos no gubernamentales. El primer libro blanco de la defensa nacional publicado en 1997 definió la Defensa como una función monopólica y exclusiva del Estado; función primaria y permanente del Estado; un bien público puro y absoluto; una actividad integral del Estado; una función de prevención y anticipación; de coherencia con las prioridades nacionales. En la inauguración del ciclo de talleres del Libro de la Defensa Nacional el Ministro Pérez Yoma señaló que “el libro de la Defensa Nacional constituye un paso de enorme significación en la perspectiva de ir construyendo una dinámica Comunidad de Defensa Nacional, la cual debe entenderse como la convergencia de actores civiles y militares en un mismo campo de interés y colaboración”. La Comunidad de Defensa surge como la única posibilidad de disponer de un ámbito de reflexión y debate conjunto, civil - militar, sobre la mejor defensa del país”.⁴⁴

- Reforma al servicio militar obligatorio

El sistema de conscripción chileno instaurado a comienzos del siglo XX, es de carácter obligatorio selectivo y responde a las necesidades defensivas del país. A partir de 1994 el modelo comenzó a ser readecuado, para esto el Estado impulsó un conjunto de medidas a través de medidas compensatorias y retributivas, como la inscripción preferencial, subsidio habitacional, capacitación laboral. Junto a esto se introdujo la doble citación con el objetivo de dar una mayor característica de voluntariedad en la selección y la especial preocupación del Ministerio de Defensa respecto a las regularizaciones internas respecto de la modalidad de trato a los conscriptos.

A modo de síntesis, observamos que mientras en el primero gobierno de la Concertación se colocó—al menos a nivel programático—un doble acento en temas institucionales vinculados a la subordinación y temas profesionales vinculados a la racionalización y modernización de las fuerzas armadas, durante la segunda administración se enfatizaron a nivel programático las cuestiones vinculadas a la modernización de la fuerza. Es en el segundo gobierno de la

⁴⁴ Pérez Yoma 1996.

Concertación cuando comienza a implementarse un diseño de política de defensa con objetivos más explícitos.

Dos hechos podrían explicar este cambio. Por una parte, podríamos decir que después de cuatro años de gobierno democrático se produjo una progresiva distensión de las relaciones entre civiles y militares, lo que ayudó a desdramatizar los conflictos iniciales vinculadas a la autonomía militar y el control civil. Por otra parte, las autoridades civiles del segundo gobierno optaron por una estrategia distinta a la de la primera administración, al colocar los temas de la política de defensa como primera prioridad del ministerio de defensa.

El gobierno de Lagos

La administración del presidente Lagos en materia de Defensa observa gran continuidad en relación a su predecesor. Ello también se hizo evidente en relación a la mantenido en sus puestos a prácticamente la totalidad del equipo de asesores civiles que venía trabajando en el ministerio de Defensa desde 1994 y a una gran continuidad. Entre los objetivos delineados por Lagos en el año 2000 se contaba profundizar la reforma al servicio militar obligatorio que se había iniciado durante la administración anterior, incrementar la participación de las fuerzas armadas en materia de operaciones de paz y avanzar en las reformas constitucionales para garantizar la subordinación plena de los militares al poder político.⁴⁵

La definición del ministerio de Defensa se estructuró de acuerdo a una serie de objetivos estratégicos a ser cumplidos en el año 2006. Entre otros se consideraba la publicación de un nuevo libro blanco de la Defensa, la profundización de las relaciones entre las fuerzas armadas nacionales con las vecinas, modernización del sector de la seguridad social del sector, reforma plena al servicio militar, incorporación de la mujer a las instituciones, modernización del equipamiento militar, integración de los sistemas de educación, salud, vivienda y bienestar, y estandarización del sistema de remuneraciones de las fuerzas armadas.

Hasta el año 2005, se cumplieron algunos de esos objetivos, incluyendo la modernización del servicio militar y la participación de las fuerzas armadas en misiones de paz. Dentro de las iniciativas más importantes se cuenta la publicación en el año 2002 de un segundo libro de la Defensa Nacional que, además de involucrar un proceso de diálogo académico y con actores políticos y de las fuerzas armadas, avanzó en la explicación de objetivos estratégicos nacionales. La realización de un segundo libro de la Defensa contribuyó a legitimar dicha iniciativa tanto fuera como dentro del país.

Otro de los avances importantes en el período ha sido la reforma a la Constitución en lo concerniente a la remoción de los comandantes en jefe, la estructura y rol del Consejo de Seguridad Nacional y la supresión de los senadores designados. Los tres proyectos fueron presentados en el Congreso como parte de un paquete de reformas a la Constitución. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado aprobaron las reformas, para ser finalmente aprobados en septiembre de 2005. Este es quizás el avance más importante que desde el punto de vista de las normas vigentes se han hecho en el país desde el restablecimiento de la democracia.

⁴⁵ Lagos 2000.

Las reformas establecieron que (a) el presidente podrá remover anticipadamente a los comandantes en Jefe de las fuerzas armadas y al general director de Carabineros a través de un decreto fundado e informado al Senado, (b) se derogaron los senadores designados y vitalicios, los que continuarán en ejercicio hasta el 10 de marzo de 2006, (c) se derogó la función de las fuerzas armadas como garantes del orden institucional, (d) se estableció que el Consejo de Seguridad Nacional sólo puede ser convocado por el Presidente de la República o por las autoridades civiles del Estado y no por las fuerzas armadas como sucedía anteriormente, los comandantes en jefe no podrán referirse sobre la institucionalidad y las actas de este Consejo serán públicas.

Respecto de la reforma al ministerio de defensa, existe un proyecto del Ejecutivo que data del año 2003 y que ha sido discutido con las fuerzas armadas. En el año 2007 se presentó el proyecto ante el Congreso y espera su aprobación para el año 2008.

Otro de los avances institucionales significativos en el período ha sido la creación de una Agencia Nacional de Inteligencia (ANI). El objetivo de esta iniciativa fue optimizar la forma en que se obtiene, procesa y distribuye la información, para que sea completa, oportuna y pertinente a los fines de inteligencia, y contribuir a que el Estado Chileno mejore su capacidad de inteligencia, con el objeto de poder enfrentar y resolver los desafíos que puedan amenazar la seguridad del país, su estabilidad institucional y régimen democrático.

Desde el restablecimiento de la democracia, las autoridades civiles intentaron generar una instancia de coordinación entre las diversas agencias de inteligencia. No obstante, dicho ente coordinador (Oficina de Seguridad Pública y luego Dirección de Seguridad Pública e Inteligencia, DISPI), tenía un problema de baja capacidad de control de las acciones de inteligencia que las respectivas instituciones, militares y civiles, podrían eventualmente realizar.

El problema era más delicado si consideramos que, al igual que en Argentina, Brasil y Uruguay, no se habían desarrollado capacidades técnicas civiles en este tema y existía un legado de desconfianza hacia el papel que cumplían las instancias de inteligencia (militar y policial) en los respectivos países. Por lo tanto, el esfuerzo en este caso era no sólo crear una institución, sino que intentar delimitar los ámbitos de acción de esta agencia.

En el proyecto aprobado en el año 2004 se define como inteligencia aquel conocimiento útil, resultado del procesamiento de información, desarrollado por un organismo profesional, para asesorar en sus decisiones a los niveles superiores del Estado, con el objetivo de prevenir e informar de riesgos a los intereses nacionales y el logro de los objetivos del país, la seguridad y la defensa.

Se establece asimismo un sistema nacional de inteligencia que está compuesto por la recién creada Agencia Nacional de inteligencia (ANI), que se agrega a los organismos ya existentes (Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional; Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública).

La ANI se crea como servicio público descentralizado, de carácter técnico y especializado. Se relacionaría directamente con el Presidente de la República, quien nombrará a su director, quien será de su exclusiva confianza, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución. Entre sus funciones se estableció: Recolectar y procesar información de todos los ámbitos del nivel nacional e internacional, a fin de producir inteligencia y efectuar apreciaciones globales y sectoriales, de acuerdo a los requerimientos del Presidente; requerir a los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, de orden y seguridad, información acerca de la responsabilidad de dichas instituciones, y toda la información residual de que ellos tuvieren conocimiento; aportar información especializada para la formulación de políticas, estrategias, planes y programas necesarios para el resguardo de la seguridad del estado, el gobierno, el régimen democrático y la estabilidad institucional.

La norma estableció que la inteligencia militar es una función exclusiva de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas y la dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional, cuyo mando y objetivos, dependen de cada rama.

Entre los mecanismos de control establecidos se cuentan los de tipo interno, efectuado por el Director de la ANI o el jefe de cada organismo de inteligencia; y el externo, ejercido por la Contraloría General de República, los Tribunales de Justicia y la Cámara de Diputados, que deberá constituir una comisión especial para tales efectos.

En síntesis, en el caso chileno se avanzó en una progresiva institucionalización de una supremacía civil en temas de la defensa. Por una parte, se advierten avances continuos en cuanto a la definición de políticas sectoriales por parte de las autoridades del ramo, se avanza en la definición constitucional del rol de las fuerzas armadas, y se establecen algunos avances institucionales, siendo el de mayor importancia el del establecimiento de una agencia nacional de inteligencia bajo directa tutela del Presidente de la República. Quedan varios aspectos pendientes siendo uno de los cruciales la reforma al ministerio de Defensa.

Brasil: Autonomía militar y reformas institucionales

Al igual que en el caso chileno, la transición democrática en Brasil (1985) consideraba un ordenamiento jurídico con altos niveles de autonomía militar y que incluía la permanencia de la Ley de Seguridad Nacional, la existencia de una ley de amnistía, promulgada en 1979 y que impidió revisar casos de violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar, además de la existencia de una estructura ministerial compuesta por seis ministerios sin tener una coherencia ni una jerarquía de tipo civil.⁴⁶

Durante el primer gobierno democrático (Sarney 1985-1990) pocos cambios vinculados a temas de política de defensa fueron realizados salvo los concernientes al rol de las fuerzas armadas en la Constitución, cuestión no menor si se le compara con el proceso político vivido en Chile. La nueva Constitución promulgada en 1988 eliminó el Consejo de Seguridad Nacional, reemplazándolo por una Secretaría Nacional de Defensa Nacional. Aunque ambas instancias

⁴⁶ Hunter 1996, Soares 2004, De Castro 2004.

tenían similares prerrogativas, el avance más sustantivo fue la inclusión de un mayor número de civiles en la segunda.

Durante el corto mandato del presidente Collor de Mello (1990-1992), se tomaron nuevas medidas que reforzaron, al menos formalmente, el control civil sobre el militar. En primer término, Collor de Mello eliminó la Secretaría Nacional de Defensa Nacional reemplazándola por una Secretaría de Asuntos Estratégicos, eliminando por lo demás su estatus ministerial. Pero, adicionalmente, el presidente tomó medidas vinculadas a la disolución de la División de Información y Seguridad, la supresión del rango ministerial a dos instituciones militares con lo que redujo la presencia militar en su gabinete de seis a tres oficiales armados.⁴⁷ La rápida salida del presidente Collor de Mello dos años después de asumir su mandato le impidieron profundizar sus políticas. No obstante, el legado para el presidente provisional Franco (1992-1994) fue de una alta desconfianza con el sector militar y pocos avances en lo vinculado a la política de Defensa.

Entre las iniciativas de Franco se contó la restitución en el gabinete de los tres puestos de militares que habían sido eliminados del Gabinete presidencial y la creación de una subsecretaría de Inteligencia bajo la también restituía Secretaría de Asuntos Estratégicos.

Fue durante el período del presidente Fernando Enrique Cardoso ((1994-2002) donde se observó la implementación de políticas de Defensa más consistentes. Ello encuentra su explicación en el respaldo político que Cardoso tuvo y que lo distinguió de sus predecesores y su habilidad de establecer un círculo de alianzas para establecer una agenda de reformas significativas para el sector.⁴⁸

En 1996 se publicó lo que se ha denominado la Política de Defensa Nacional. Al igual que en el caso chileno, se observa que este primer documento surgió de un consenso entre actores políticos y militares por lo que su contenido es relativamente conservador en cuando a la definición de objetivos para el sector. Se define la política de Defensa en el marco de amenazas externas, y se destaca a la diplomacia como el primer instrumento para la resolución de conflictos. Aunque el documento enfatiza la necesidad de cooperación pacífica con el continente y la ausencia de tensiones en el Atlántico sur, también se realiza un análisis de la organización del poder mundial y plantea—con cierta ambigüedad—el rol de las fuerzas armadas en el ámbito interno. Por ejemplo, se plantea que uno de los objetivos de la defensa nacional es garantizar el Estado de Derecho y las instituciones democráticas. Asimismo, se plantea como un objetivo auxiliar de la defensa nacional el mantener la participación de las Fuerzas Armadas en acciones auxiliares que pongan la mira en la integración nacional, la defensa civil y el desarrollo socioeconómico del país, en congruencia con su objetivo constitucional.⁴⁹

Soares (2004) reconoce la existencia de un vacío en las definiciones estatales sobre el rol de las fuerzas armadas, particularmente en asuntos internos. A su juicio, el planteamiento estratégico ha provenido de las propias fuerzas armadas quienes han tomado la iniciativa. Es así

⁴⁷ Además de la eliminación de la Secretaría de Defensa Nacional, se le quitó rango ministerial al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y al representante del Gabinete militar.

⁴⁸ Estos dos aspectos son destacados con particular interés por De Castro, 2004.

⁴⁹ El documento completo en , <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

que en el caso específico del Ejército se estableció una Directriz general del Comandante de la Fuerza para el año 2003 y que estableció las directrices para esa área⁵⁰.

No obstante aquellas definiciones, el documento fue bien recibido en el ámbito externo por la explicitación de objetivos estratégicos, cuestión no era común en América Latina.

Otro de los cambios relevantes en el período de Cardoso fue la creación de un Ministerio de Defensa en 1998 con el objetivo de centralizar las decisiones y proporcionar las bases de lo que sería el control político de los militares. Aunque se trata de una institución de reciente data y que, por lo tanto, es difícil evaluar en su actuar, lo interesante de esta reforma es que (1) se dio en un marco de resistencia interna pero nunca pública de las fuerzas armadas y (2) en el proceso se consolidó la noción que le correspondía a éste órgano representar la política de defensa del gobierno y coordinar las demandas por recursos presupuestarios para las ramas.

Las resistencias provinieron principalmente de los antiguos ministros militares, quienes intentaron presionar a las autoridades para que no se hiciera tal reforma. Sin embargo, los propios estudios de las fuerzas armadas demostraban que en la mayoría de los países existían tales instituciones. Las tensiones derivaron, entonces, no tanto en el contenido de la reforma, sino que en cuanto a la forma de hacer la transición, principalmente porque los militares deseaban que fuese más lenta⁵¹. Otro de los aspectos importantes de la reforma es que abrió la posibilidad para que civiles ocupen cargos de extrema significación como el caso de las Secretarías.

Al igual que en la explicación de la política de Defensa, la creación del ministerio de Defensa pasó por un proceso de negociación política bastante cerrada entre ministros civiles y militares. Ya en 1987 y 1988 nos cuenta Adriana Marques (2004) se evidenciaron los primeros esfuerzos por crear el ministerio, obteniendo un rechazo rotundo de las fuerzas armadas. De acuerdo a esta autora, uno de los elementos claves que contribuyó a la creación de la cartera fue la habilidad política del presidente Cardoso de afectar el balance de poder entre las ramas, para así ganar adeptos a la reforma. Cardoso colocó en puestos claves en el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas a oficiales que podrían abrirse a la posibilidad de una reforma. Adicionalmente, Cardoso incluyó otros temas en la agenda de las fuerzas armadas (la ley de desaparecidos), cuestión que ocupó gran parte de la atención de los militares, lo que contribuyó a generar las condiciones para un debate sobre el ministerio.⁵²

Finalmente, otro de los elementos importantes destacados por De Castro (2004) fue la designación en puestos importantes como la Secretaría de Asuntos Estratégicos a personas cercanas a su persona y civiles capacitados para abordar dichos temas.

Pero la reforma del ministerio de Defensa tardaría en llegar por disputas entre las ramas no sólo respecto de la atinencia del proyecto, sino que también respecto de las concepciones

⁵⁰ Ver <http://www.exercito.gov.br> . Citado en Soares, 2004.

⁵¹ Soares 2004.

⁵² Ver Marques (2004) y De Oliveira (2002)

estratégicas que ellas sustentaban.⁵³ La viabilidad de la creación de un ministerio pasaba por la existencia de un consenso mínimo entre las tres ramas y los temores de las fuerzas armadas se referían al grado de pérdida de autonomía que ellas tendrían vis a vis la autoridad política.

Para resolver los conflictos, el presidente Cardoso creó un grupo de trabajo interministerial con el objetivo de elaborar una propuesta de reforma⁵⁴. Después de un año de trabajo, se logró consensuar un proyecto que fue sometido y aprobado sin grandes modificaciones por el Congreso Nacional.

Diversos analistas han sostenido que la creación del ministerio ha sido un paso significativo, aunque limitado, en el avance del control civil sobre la esfera militar. Significativo por cuanto por primera vez se centraliza el mando de la unción militar bajo una sola cartera. Limitado por cuanto la repartición todavía mantiene fuertes niveles de autonomía para las fuerzas armadas en la medida en que gran parte del aparato ministerial es controlado por las propias fuerzas armadas.⁵⁵

Otra de las reformas significativas impulsadas por Cardoso fue la centralización del sistema de inteligencia a partir de la creación de una Agencia Brasileira de Inteligencia Nacional (ABIN). Un paso importante dentro de esta reforma fue la selección del personal que trabajaría en dicha repartición y que crecientemente fue seleccionado con un criterio “civil”, más que militar. La nueva repartición tenía particularidades como el tener que responder a la supervisión de una comisión mixta en el Congreso Nacional.⁵⁶

Argentina: Reformas en un marco de baja institucionalización estatal

Tal como Pion-Berlin lo indica (2001), el caso de Argentina resulta paradójico por la relativamente rápida aprobación de reformas institucionales en un marco de baja institucionalización. Esto es particularmente obvio en el ministerio de Defensa donde, al igual que en muchos otros países, dicha repartición tenía muy baja capacidad de decisión en torno a asuntos propios de la planificación estratégica de la defensa.

Una de las primeras reformas se hizo antes de asumir el gobierno democrático. Luego de la derrota del gobierno militar en la Guerra de las Malvinas y de la crisis interna que se derivó de aquella coyuntura, las autoridades castrenses tuvieron muy poco margen de gobierno para negociar una salida como las que se produjeron en Uruguay, Brasil y Chile. La primera medida fue la aprobación de la ley 23.023 la cual dejó sin efectos todas las disposiciones legales que exigían la condición de militar, en actividad o en retiro, para el desempeño de funciones de conducción, dirección o jefatura, en organismos de la administración pública nacional o en

⁵³ Marques sostiene que tales discrepancias afectaron la relación entre las ramas, lo que habría demorado la posibilidad de establecer un trabajo conjunto para trabajar en un proyecto de ministerio.

⁵⁴ El grupo estaba compuesto por los ministros de Marina, Ejército, Aeronáutica, del Estado Mayor de las uerzas Armadas, la Casa Militar, de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Asuntos Estratégicos y la Casa Civil.

⁵⁵ Al respecto ver De Mesquita Neto (1999), Marques (2004), Castro (2003). Una perspectiva más optimista en De Castro 2004.

⁵⁶ Al respecto ver De Castro 2004.

sociedades independientemente de su forma jurídica y de igual manera en organismos de seguridad o inteligencia no integrantes de las fuerzas armadas.

Contrariamente al resto de los casos del Cono Sur analizados en este trabajo, las autoridades del primer gobierno democrático (Alfonsín 1983-1989) no tuvieron grandes conflictos en lo relacionado con las normas constitucionales que definían el rol de las fuerzas armadas. El principal tema de la agenda civil-militar fue lo relacionado con las violaciones a los derechos humanos, que bajaría su intensidad luego de los indultos presidenciales del segundo gobierno democrático (Menem 1989-94, 1994-99) en el año 1991.

La ley 23.554 o Ley de Defensa fue aprobada en 1988, y sentó las bases de la nueva organización de la estructura de la defensa nacional. Fue importante por cuanto contó con el respaldo político tanto del entonces partido oficialista Unión Cívica Radical como del partido opositor peronista. Entre los aspectos principales que abarca la Ley de Defensa, encontramos el reforzamiento de la subordinación de las FFAA a las autoridades civiles⁵⁷. Quizás el elemento más relevante de esta ley fue la explicitación de un marco de acción de las fuerzas armadas en relación al poder político que quedaba vagamente expresado en anteriores normas constitucionales. Desde el punto de vista normativo, la nueva ley definió el rol de las fuerzas armadas en torno a la defensa de agresiones externas y la prohibición para que organismos de inteligencia militar realizaran actividades de tipo interno. Otro aspecto importante recae en la participación del congreso en la defensa nacional, correspondiéndole a sus representantes más altos una participación permanente en el Consejo de Defensa Nacional a quien, entre otras funciones, la ley le confiere la responsabilidad de elaborar diversos proyectos de leyes orgánicas relativas a las FFAA y a la defensa y seguridad nacional⁵⁸.

Como señalaran varios autores, el vacío que presentaba esta ley ante la eventualidad de hechos como el de la Tablada de 1989, dio lugar a que en marzo de ese año se dictara el Decreto 327 y en diciembre de 1991 fuera sancionada la ley 24.059 de Seguridad Interior, la cual limita el rol de las fuerzas armadas en temas de seguridad interior. Una de las principales dificultades que se comenzó a hacer evidente a partir de estas normas fue la ausencia de una implementación efectiva de las normas, lo que generaba una situación paradójica de un avance notable en términos legales y un bajo nivel de operacionalización de los nuevos lineamientos en defensa.⁵⁹ El contexto político por el que atravesó Argentina entre 1989 y 1991 inhibieron una acción más sistemática de parte de los legisladores y tomadores de decisión en el ministerio de Defensa. Por lo tanto, pese a que el ministerio de Defensa contaba con las prerrogativas legales para iniciar procesos de reforma y definición de planes y programas militares, en la práctica se mantuvo la inercia institucional en cada una de las ramas.⁶⁰

Durante las administraciones de Carlos Menem (1989-94 y 1994-1999) se dieron nuevos y significativos pasos vinculados a transformaciones institucionales en la defensa aunque de nuevo, la implementación de dichas reformas se vio dificultada nuevamente. El primer período de

⁵⁷ Ver: Ley 23.554, artículos 10 y 15, principalmente.

⁵⁸ Para mayor detalle ver: Ley 23.554, Título VIII, Disposiciones Transitorias.

⁵⁹ Al respecto ver Huser 2002.

⁶⁰ Aguiar y Martínez 1996, Huser 2002, Pion-Berlin 2001.

su mandato estuvo marcado por tensiones militares derivadas del ajusticiamiento de los mandos superiores de las fuerzas armadas y que culminaría con el indulto presidencial.

En su segundo periodo se produjeron nuevas iniciativas legales. En octubre de 1996 se firmó el decreto número 1116. Esta directiva se refiere a las políticas y estrategias nacionales, y estuvo destinada a permitir la impartición por parte del Ministro de Defensa de la Directiva para el Planeamiento Militar (DIPLAMIL) y que posibilita el planeamiento militar conjunto, situación que antes le competía al CODENA. Este decreto surgió como una respuesta ante la inexistencia de una estrategia nacional integral y obedeció a la intención de "estructurar un sistema de la Defensa Nacional", según el decreto mismo lo señala.⁶¹ Sin embargo, tal medida no se implementó durante el período de Menem.

Un año más tarde, en 1997, se aprobó la ley 24.948 de reestructuración de las fuerzas armadas. La iniciativa surgió de la necesidad de adecuar las fuerzas armadas a los requerimientos que imponía el escenario internacional y los acuerdos y compromisos adoptados por Argentina ante los organismos multilaterales, el creciente proceso de integración en la región y el equilibrio de fuerzas que debía existir entre los países, y la necesidad de racionalizar el presupuesto destinado a la defensa. Esta legislación se aprobó considerando la ley 23.554 y 24.059; además de las audiencias públicas que se llevaron a cabo en Argentina en el Congreso en el año 1995 y que involucraron a actores de la sociedad civil, partidos políticos y académicos de un espectro amplio de dicho país.⁶² Una de las dificultades mayores que pretendió resolver esta ley fue la necesidad de compatibilizar una serie de reformas que se habían venido dado en Argentina desde el año 1988, muchas de las cuales ni siquiera habían sido implementadas.

Si bien, uno de los principales problemas en Argentina ha sido su baja capacidad de implementación de las reformas legales que se han aprobado, en la práctica la situación económica, la reducción de los presupuestos en el sector de la defensa, y el incentivo puesto por las autoridades para la inclusión de las instituciones en operaciones de paz y ejercicios combinados multinacionales, produjeron una reforma de hecho, muchas veces lideradas desde el propio ministerio, el Congreso y otras desde las fuerzas armadas.⁶³

La ley de reestructuración de las fuerzas armadas, por ejemplo, tuvo su origen en una iniciativa de un grupo de congresistas—liderado por Horacio Jaunarena—que propuso una reforma en el año 1996 en el seno del comité de Defensa de la Cámara de Diputados.

Dos factores jugaron en contra de la ley de reestructuración de las fuerzas armadas. Por una parte, dicho proyecto no aseguraba los recursos para implementar las transformaciones que se demandaban en tal proyecto. En segundo lugar, entre 1999 y el año 2003 se vivió una de las peores crisis políticas y económicas desde el restablecimiento de la democracia, cuestión que inhabilitó a las autoridades para realizar significativo avances en el sector.

⁶¹ Moreno, 1997.

⁶² Cámara de Diputados, 1997.

⁶³ Huser, 2002.

En el año 1999, y reforzando la noción de establecer determinados criterios estratégicos sectoriales, se publicó el primer libro blanco de la Defensa Nacional de Argentina, siguiendo los lineamientos del ministerio de Defensa y de lo que había sido la ley de reestructuración.

En cuanto a la aprobación de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 del año 2001, esta estuvo precedida de varios anteproyectos presentados por representantes de diversos partidos en ambas Cámaras, entre ellos encontramos el anteproyecto presentado por el diputado Victorio Biscionti en 1990 y el anteproyecto realizado por Eduardo Vaca en 1991. La reforma pretendía estipular pautas de transparencia para un adecuado funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional sin obstaculizar o limitar la eficacia de la actividad que regula, fijando asimismo herramientas imprescindibles para su efectiva conducción fiscalización⁶⁴. Pese a esto, es preciso añadir que la reglamentación de la Ley de Inteligencia Nacional aún no ha sido puesta en vigencia.

Uno de los principales lineamientos, en lo que a Defensa se refiere, tiene que ver con la discusión de la agenda democrática para la Defensa impulsada por el Ministerio de Defensa y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que han convocado a una serie de especialistas y académicos, así como a ONG y a la Mesa de Diálogo Argentina, para elaborar un proyecto sobre la Defensa Nacional en la agenda democrática con el fin de elaborar un Plan Estratégico de Defensa Nacional, el cual “incluye la profundización de los vínculos entre la sociedad y las FFAA, y el fortalecimiento de sus respectivos roles en la convivencia democrática en Argentina⁶⁵”.

Dentro de este contexto, el Ministerio de Defensa es enfático en señalar que para alcanzar un Sistema de Defensa Nacional es preciso trabajar en la Educación en la Defensa. Para esto, se propone la capacitación de civiles en Defensa Nacional (en todos los niveles educacionales); también se agrega la necesidad de institucionalizar carrera de funcionario de Defensa; otro punto recae en fortalecer La Escuela de Defensa Nacional y crear la Dirección de Educación de la Defensa; se agrega el avanzar en formación y capacitación militar, y finalmente; la necesidad de relacionar el ámbito de la Defensa Nacional con el Sistema Educativo nacional.

Finalmente cabe destacar que para el cumplimiento de lo anterior se aprobó en Agosto de 2003 el proyecto denominado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”⁶⁶, el cual intenta materializar lo expuesto más arriba e integrar a todos los sectores sociales en un Sistema de Defensa Nacional.

En síntesis, en el caso de Argentina observamos, primero, un progresivo nivel de subordinación de las fuerzas armadas al poder político. Aquello quedó expresado en diversos cuerpos de ley pero también en las progresiva exclusión de las fuerzas armadas como actores del proceso político argentino. En segundo término, observamos una progresiva institucionalización

⁶⁴ Ministerio de Defensa de la República Argentina, *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*, Informe de la primera ronda de discusiones, Argentina, 2003.

⁶⁵ Discurso del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, 6 de agosto de 2003, en *Diario Clarín* 11 de agosto de 2003.

⁶⁶ Decreto 545/2003.

de la autoridad civil a partir de la definición de políticas sectoriales de defensa, particularmente a partir de mediados de los años 1990s.⁶⁷ Finalmente, es relevante notar que el alto nivel de actividad en términos de formulación de políticas no ha sido seguido con una consecuente implementación de tales formulaciones. Es allí donde reside quizás el principal desafío en este caso.

Uruguay: bajo nivel de reformas militares

Al igual que en Chile y Brasil, las condiciones para iniciar la reforma militar una vez recuperada la democracia eran desfavorables a las autoridades civiles por el peso político de las instituciones castrenses y las prerrogativas que heredaron del pasado régimen y negociaron durante la transición política.⁶⁸

Entre las prerrogativas que las fuerzas armadas negociaron se cuenta la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que estableció la facultad de los militares de proponer al Ejecutivo la lista de oficiales superiores a coronel a ser ascendidos y la restricción que se le impuso al presidente de elegir a los comandantes en jefe entre una terna de los generales más antiguos. Adicionalmente, se estableció un Consejo de Seguridad Nacional, aunque sólo con facultades de organismo asesor del presidente, y no como en el caso chileno. Adicionalmente, y antes de la entrega del mando, se promulgaron una serie de leyes en beneficio de los militares y que incluyeron una nueva Ley orgánica del Ejército, se traspasó la dependencia del Servicio de Información de Defensa a la junta de comandantes en jefe. Las medidas intentaban limitar la ingerencia civil en temas vinculados a la inteligencia. Finalmente, y al igual que en los casos de Chile y Brasil, los militares uruguayos intentaron protegerse de futuros juicios por violaciones a los derechos humanos al traspasar a la justicia militar los casos ocurridos durante la dictadura.

Con la recuperación democrática, el gobierno del presidente Sanguinetti (1985-1990) intentó reducir los grados de autonomía militar, reformando la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas con el objetivo de tener la facultad de remover y ascender oficiales, cuestión que consiguió en 1986. Adicionalmente, el nuevo presidente también eliminó el “estado de insurrección” como un régimen de excepción constitucional. Sin embargo, lo que más ocupó el tiempo de Sanguinetti fue el intentar resolver el problema de los derechos humanos, que culminó con la aprobación de una ley de caducidad, que implicaba otorgar una amnistía por delitos cometidos durante el régimen militar.

Una de las cosas que llama la atención del caso uruguayo es que pese a que las autoridades civiles realizaron significativas reformas constitucionales a los roles de los militares en un marco democrático, ellas no avanzaron en temas profesionales o vinculados a la política de defensa, la planeación estratégica, o la inteligencia militar. Se produce un alejamiento de los militares del ámbito político del gobierno pero—a diferencia de Chile, Brasil y Argentina—no se instala una noción en las autoridades civiles de desarrollar un programa de reformas profesionalizantes en el sector de la defensa. Tampoco se observa una política consistente en materia de atribuciones de las fuerzas armadas. Por ejemplo, mientras en 1986 el presidente Sanguinetti intentó limitar el rol de las fuerzas armadas, en 1991 se aprobó una ley de

⁶⁷ Al respecto ver, Donadio 1996 y Fraga, 1996.

⁶⁸ Una síntesis del proceso de transición en Fuentes (1997). Ver también Rial (1988).

presupuestos que en los anexos introdujo la misión para las fuerzas armadas de contribuir a la seguridad interior y el mantenimiento del orden público para el Ejército⁶⁹.

Quizás uno de los más significativos cambios ocurridos en Uruguay desde el punto de vista del desarrollo profesional de las fuerzas armadas fue la creación de la Dirección de Inteligencia de Estado, creada durante la segunda administración del presidente Sanguinetti en diciembre de 1999 en una polémica decisión, Sanguinetti transformó la Dirección General de Información de Defensa en una Dirección Nacional de Información del Estado, manteniéndola bajo la dependencia del ministerio de Defensa Nacional. La polémica se suscitó por cuanto esta creación se hizo tres meses antes del cambio de gobierno y cuando el Congreso Nacional ya estaba en receso⁷⁰. La creación de esta Dirección no podría entenderse como un gran avance de una política de Estado civil en temas de defensa, por cuanto, además de la dependencia directa del ministerio de Defensa, la institución es dirigida por ley por un oficial superior del Ejército nacional. Asimismo, se establece que las jefaturas de servicio también deban estar a cargo de oficiales militares.

Una mirada comparativa a las capacidades institucionales del sector Defensa

El proceso político de análisis de las reformas al sector de la Defensa requiere ser complementado con un estudio de las capacidades institucionales para dirigir el sector. Se parte de la premisa que una reforma institucional de determinadas características (que aumente el control, que establezca mecanismos verticales de mando, que reduzca los niveles de autonomía), debiese tener un efecto en las relaciones civiles militares y en el proceso democrático en la medida en que se alteran las relaciones de poder entre los actores políticos e institucionales. La remoción de comandantes en jefe, la existencia de comisiones permanentes en el Congreso o iniciativas de control sobre la función militar debiesen tener un impacto significativo desde el punto de vista de las relaciones civiles militares y del control civil.

Para comparar las capacidades institucionales, nos remitiremos a tres principales elementos, algunos de ellos ya revisados con anterioridad, aunque ahora se expondrán en forma comparativa: 1) la existencia y consolidación de un ministerio de Defensa en forma, 2) la existencia de definiciones de política sectorial, y 3) la capacidad de las autoridades de controlar el devenir de las instituciones armadas, por ejemplo a partir de instancias de control de gasto y auditorias.

Contexto Institucional

	Total años con Régimen militar	Año creación Min. Defensa	Año última Transición	Característica Min. Defensa
Argentina	27	1958	1983	(Adminis.)
Brasil	22	1999	1985	Adminis.
Chile	21	1933	1990	Adminis.
Uruguay	13	1932	1983	Adminis

⁶⁹ González 2002.

⁷⁰ Ver al respecto Selva 1999 y González 2002.

(Fuente: FLACSO-Chile 2007).

La primera constatación que es necesario realizar es que si consideramos estudios comparativos sobre la materia (FLACSO-Chile 2007), observamos que la región del Cono Sur está más avanzada en un plano de institucionalización de la Defensa y la Seguridad Pública que otras subregiones del continente (Región Andina, Centroamérica y El Caribe). Cabe advertir además, que los cuatro casos que son objeto de nuestro análisis observan algunas diferencias en relación a la cantidad de años bajo los cuales se estuvo bajo una dictadura militar durante el siglo XX. En el caso de Argentina, Brasil y Chile estuvieron bajo dictaduras militares 27, 22 y 21 años respectivamente. En el caso de Uruguay, estuvieron sólo 13 años. La transición democrática ocurrió en dos olas, a mediados de los 1980s en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, y a fines de esa década en el caso de Chile. Otro elemento distintivo es que Chile y Uruguay crearon ministerios de Defensa a comienzos del siglo XX, Argentina a mediados, y Brasil sólo a fines del siglo XX. En todos los casos, se advierte que los ministerios de Defensa no se concibieron como instituciones de alta decisión estratégica en el campo de la Defensa, sino que más bien como un ente administrativo que vincula a los militares con la autoridad política, pero que tiene bajos poderes de decisión sobre los aspectos internos del devenir de las FF.AA. incluyendo definición de programas de educación, planificación, control y decisión sobre gasto militar, etc. Sólo en Argentina se observa un cambio significativo al establecer un Ministerio con mayores capacidades institucionales, aunque dichas políticas no fueron implementadas de inmediato.

Una vez restablecida la democracia en la última ola democratizadora, observamos algunas transformaciones en los países del Cono Sur. En primer lugar, en todos los países salvo en Uruguay, se observan reformas al rol constitucional de las FF.AA. por lo general restringiendo su rol respecto de la autoridad política. Asimismo, en todos los países se observan iniciativas emanadas desde la autoridad civil para formular una política de defensa a partir de la publicación de libros Blancos de la Defensa. Esta decisión es relevante pues establece una práctica de definición de políticas al más alto nivel político.

Sin embargo, cuando observamos las reformas institucionales en el sector de la Defensa, la experiencia es más mixta. Sólo en Argentina y Brasil se observan reformas sustantivas al Ministerio de Defensa, no así en Chile y Uruguay donde hasta la fecha no se han dado cambios en su estructura de tipo administrativa. Cuando nos interrogamos si dentro del ministerio existe una unidad de planificación estratégica bajo supervisión del ministro, observamos que sólo en Argentina se da aquella situación. En otras palabras, la institucionalización de una supremacía civil en el ámbito de la defensa sólo se da a un alto nivel político pero no permea hacia las instituciones a cargo de llevar la conducción cotidiana de la Defensa.

Reformas e instancias de decisión civil

	Reformas rol Constitucional FF.AA.	Libro Blanco Defensa	Reformas Ministerio Defensa	Unidad Planificación Estratégica
Argentina	Si	Si (1999, 2001)	Si	Si
Brasil	Si	Si (1996, 2005)	Si	No
Chile	Si	Si (1997, 2002)	No	No
Uruguay	No	Si (2005)	No	No

Fuente: FLACSO-Chile 2007

Un test más riguroso sobre capacidades institucionales se refiere a la posibilidad de desarrollar políticas, es decir, contar con funcionarios que en forma permanente o de planta puedan llevar a cabo políticas para el sector en temas cruciales a la defensa. Cuando observamos las capacidades actuales de los ministerios en un tema sensible como el Gasto Militar, vemos que sólo en Argentina y Brasil existe una unidad especializada de evaluación del gasto militar en el Ministerio de Defensa. Asimismo, sólo en Uruguay se da la existencia de una unidad de auditoría interna en su ministerio de Defensa. En relación a las capacidades institucionales, sólo en Chile no existe un staff permanente de asesores al ministro. En ese caso, los asesores no están incorporados a la planta y actúan fuera de la orgánica actual del ministerio como un grupo de asesores. Finalmente, en el Congreso, sólo en Argentina y Brasil existe un staff permanente de funcionarios para atender los asuntos propios de las comisiones, y en particular la de Defensa.

Capacidades institucionales autoridad civil en el Estado

	Unidad Evaluación Gasto M. Defensa	Unidad Auditoría Interna M. Defensa	Asesores Permanentes M.Defensa	Staff Permanente Congreso
Argentina	Si	No	Si	Si
Brasil	Si	No	Si	Si
Chile	No	No	No	No
Uruguay	No	Si	Si	No

Fuente: FLACSO-Chile 2007

Conclusiones: Construyendo supremacía civil

Felipe Agüero sostiene que un aspecto fundamental para lograr un sistema democrático pleno es el establecimiento de una supremacía civil en el campo de la defensa. Se define ésta como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar”⁷¹. El logro de este objetivo pasa por la supresión de

⁷¹ Ver Agüero 1999, página 91.

las prerrogativas militares que atentan contra la subordinación de las fuerzas armadas al poder político y por la progresiva estructuración de instancias gubernamentales que le permiten a los civiles ejercer una dirección efectiva sobre los militares.

En el presente trabajo hemos analizado cuatro casos de reforma militar en democracia intentado operacionalizar la conceptualización de Agüero y medir el grado de supremacía civil en el Cono Sur. Observamos una disparidad de procesos que en gran parte están condicionados por factores domésticos que intentaremos sistematizar a continuación.

¿Se han producido reformas? El test de la supremacía civil

Si queremos analizar la efectividad de la supremacía civil, debemos colocar un test difícil de cumplir a las autoridades democráticas. Sería ilusorio pensar que una democracia está consolidada cuando hay ausencia de levantamientos militares. Nuestro test de avance en la supremacía civil es institucional, aunque contiene tres dimensiones: una de carácter formal sobre la definición constitucional del rol de las fuerzas armadas, otra más sustantiva respecto de la definición de la política de defensa y una aún más demandante sobre transformaciones burocráticas a los ministerios de Defensa y servicios de inteligencia.

Desde el punto de vista formal-normativo, nos interesa conocer hasta qué punto las autoridades democráticas reforman el rol constitucional de las fuerzas armadas. Ello es importante no sólo porque implica una subordinación de las fuerzas armadas al poder político sino porque en un sistema democrático implica la generación de un consenso básico sobre la cuestión militar. En un país (Argentina) el cambio fue significativo. Desde el punto de vista formal, en Argentina se observa el mayor avance en cuanto a la subordinación efectiva de las fuerzas armadas al poder político, aunque subsisten problemas de implementación de tales normativas. Brasil, Chile y Uruguay están en un punto intermedio por cuanto si bien ha habido avances importantes, todavía existe cierta ambigüedad en el rol de las fuerzas armadas en materia de orden interno y, en el caso de Brasil además, sobre la presencia de los militares en el gabinete. En el caso de Chile se dio un salto cualitativo a nivel formal con las reformas a la Constitución de 1980, estableciendo la capacidad del presidente de remover y ascender oficiales y comandantes en jefe así como respecto del rol de Consejo de Seguridad Nacional y la participación indirecta de las fuerzas armadas en el Senado. Sin embargo, quedan algunos asuntos pendientes y que continúan siendo espacios de autonomía como la justicia militar, el sistema de previsión militar, y las normas referidas al gasto militar que también incrementan la autonomía de los uniformados.

Una segunda área se refiere a la capacidad de las autoridades civiles de definir políticas de defensa. Se trata de un proceso nuevo en América Latina el que autoridades civiles comiencen a asumir la tarea de establecer lineamientos estratégicos para el sector de la Defensa. Donde se ha avanzado con mayor fuerza en este campo ha sido, nuevamente, en Argentina donde se generó un proceso de definición de lineamientos estratégicos que implicó una gran apertura y diálogo político durante la década de los 1990s. Brasil y Chile también avanzaron en este sentido a través de la publicación de libros de la Defensa. En ambos casos se trata de iniciativas consensuadas con los militares y que, por lo tanto, implicaron un proceso complejo de negociación donde no se evidencia una clara supremacía civil en la definición de objetivos estratégicos, al menos en la primera etapa.

Uruguay observa una tardía definición de política defensa en relación a su temprana democratización, y donde las capacidades civiles son más reducidas.

El tercer test, y quizás el más significativo, se refiere a la capacidad de las autoridades civiles de iniciar e implementar reformas al sector de la defensa. En los cuatro casos analizados el promedio de años bajo gobiernos democráticos alcanza a 18 años. En todos los países—salvo la crisis de Brasil en 1992 y de Argentina en 1989 y 2001—se ha dado continuidad electoral y no se han evidenciado reversiones militares. Las autoridades democráticamente electas han tenido la oportunidad de desarrollar programas de gobierno que incorporan cuestiones vinculadas a la defensa.

Síntesis de iniciativas en el sector Defensa

	Chile	Brasil	Uruguay	Argentina
Cambio Constitucional	2005	1988	1987	1994
Política de Defensa	1997 Libro 2002 Libro	1996 Bases	1999 Bases	1999 Libro 2001 Libro
Ministerio Defensa	(2003 MD)	1999 MD	(2003)	1988 ley defensa 1997 ley FFAA
Inteligencia	2004 Ley	1999 Ley	1999 Ley	2001 Ley
Nivel de reformas	Medio	Medio	Bajo	Alto

En paréntesis: reformas pendientes de aprobación.

Por lo anterior, no nos debería sorprender la existencia de iniciativas en el campo de la defensa. Hemos escogido dos ámbitos que son cruciales: el primero es la reforma al ministerio de Defensa. Tal como lo indicáramos anteriormente, la tradición Latinoamericana es que las fuerzas armadas han organizado su estructura burocrática al margen del control civil. El caso extremo es Brasil donde no existía un ministerio de Defensa en forma. En el resto de los países, por lo general el ministerio de Defensa era considerado como un ente burocrático donde sólo se decidían cuestiones administrativas y donde era dominado por la burocracia militar. En dichas reparticiones no se desarrollaban capacidades de centralizaciones de las tareas de la defensa, no se desarrollaban capacidades planificación estratégica, como tampoco se desarrollaban capacidades de centralización del gasto militar. Por lo anterior, la reforma al ministerio de Defensa parece ser un indicador crucial en la supremacía civil. La existencia de una reforma que apunte a establecer los criterios antes mencionados (capacidad de planeamiento estratégico, capacidad civil, y control del gasto) serían un indicador acertado de tal supremacía.

Los avances en este sentido son mixtos. En Argentina es donde se evidencian los mayores transformaciones, mientras en Brasil el avance es intermedio, aunque promisorio. En Chile existe un proyecto de las autoridades políticas en tal sentido, pero hasta que no se concrete, no podríamos considerarlo como un avance efectivo. En Uruguay también existe un proyecto, pero tampoco se ha concretado.

Una segunda dimensión es la reforma a la inteligencia. Este campo es también crucial en el campo de la supremacía civil porque toca un aspecto medular de la función militar en países de la región. La experiencia de sistema de inteligencia militar operando en el ámbito doméstico y la inexperiencia civil en el tema lo convierten en un test particularmente significativo. La existencia de

reformas que apunten a establecer un sistema de inteligencia que esté controlada por autoridades civiles, bajo la supervisión de otros poderes del Estado, y que reduzcan el rol de las fuerzas armadas en el campo doméstico son indicadores relevantes para poder hablar de efectiva supremacía civil.

Nuevamente los resultados y avances son mixtos. En los cuatro países se observan legislaciones recientes que han roto con el status quo. No obstante, el análisis pormenorizado de cada una de las normas advierte de un avance mucho más significativo—al menos en teoría—en el caso de Argentina, un avance intermedio en los casos de Brasil y Chile, y un avance mucho menor en Uruguay.

¿Se ajustan los cambios a las expectativas de reforma al inicio de la transición?

La segunda pregunta es si los cambios y avances observados se ajustan a las expectativas de reforma que existían al inicio de la transición. Desde el punto de vista comparativo, resultaría incorrecto establecer una comparación entre países por cuanto las condiciones políticas e históricas son muy distintas. Por lo tanto, resulta más correcto establecer una comparación en relación a la expectativa de reforma que existía al comienzo de la transición. Al comienzo de este artículo establecimos los factores determinando las posibilidades de reforma en cada uno de los países. Veíamos que por el contexto político, legado institucional de las fuerzas armadas, la capacidad burocrática civil de iniciar reformas y el liderazgo civil en este campo, sólo en Argentina existía una alta probabilidad que se diese una reforma militar significativa. En Chile, Brasil y Uruguay, las condiciones domésticas (legado institucional y capacidad burocrático-civil, particularmente) hacían muy improbable la posibilidad de avances sustantivos en el campo de la defensa.

Reformas implementadas y expectativa de reforma

	Chile	Brasil	Uruguay	Argentina
Rol Constitucional	√	(√)	√	√
Política de Defensa	√	√	No	√
Ministerio Defensa	(No)	√	No	√
Inteligencia	√	√	(√)	√
Expectativa	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Nivel reforma	Medio	Medio	Bajo	Alto

Al comparar las expectativas de reforma con las acciones emprendidas por los gobiernos democráticos observamos que Chile y Brasil son los dos casos donde no se cumplió con tales expectativas, produciéndose mayores avances de los originalmente esperados. En ambos casos se han producido avances sistemáticos pese a la existencia de altos niveles de autonomía militar. Mientras tanto, en Uruguay y Argentina los resultados son los esperados---bajo nivel de reformas en el primer caso y alto nivel de reformas en el segundo.

¿Qué factores explican estos resultados aparentemente “inexplicables” en Brasil y Chile? En primer término, resulta interesante comprobar que la mayoría de las reformas se comienzan a implementar en la segunda parte de la década de los 1990s. Parece ser que un factor explicativo importante sería el contexto internacional que favorece políticas de transparencia y explicitación de políticas de defensa en el sector. Las iniciativas de libros blancos en las Américas y la promoción de

actividades a nivel internacional (tanto por parte de Estados Unidos, como en la propia región) parecen ser aspectos importantes en la concreción de estas iniciativas. No obstante, debiéramos tener cuidado con cifrar demasiadas esperanzas en el “contexto internacional” como variable crucial por cuanto ese mismo contexto no ha tenido un mayor efecto en el caso de Uruguay, por ejemplo, país que ha observado un alto nivel de participación en instancias internacionales en operaciones de paz.

De esta forma, debemos observar con más detenimiento las variables domésticas que intervinieron en Chile y Brasil para permitir el desarrollo de políticas sectoriales bajo liderazgo civil. El análisis de los casos permite establecer tres factores comunes relevantes. En primer lugar, el compromiso presidencial con la reforma parece ser relevante en ambos casos. En ambos países parece ser que el Presidente jugó un rol fundamental en impulsar las reformas militares, particularmente en lo concerniente a definir un programa de gobierno, darle seguimiento e impulsar acuerdos con los militares en esta materia. Las negociaciones del presidente Cardoso para impulsar la reforma al ministerio de Defensa, y el papel jugado por los presidentes Frei y Lagos en los diálogos cívico-militares sobre la definición de la política de defensa parece un factor clave.

Un segundo hecho relevante es la preparación civil en el campo de la defensa. En ambos países se observa la creciente profesionalización e inclusión de un grupo de consejeros profesionales en el campo de la defensa. Este elemento parece muy relevante al establecerse un diálogo técnico, más que político con las fuerzas armadas. Tanto en Brasil como en Chile—como ciertamente ocurrió también en Argentina—se han desarrollado cursos de especialización sobre temas de seguridad y se ha generado una incipiente profesionalización del sector civil de la defensa. Los partidos políticos dominantes de la escena política tienen ciertos lineamientos programáticos básicos para el sector.⁷²

Otro de los factores presentes en ambos países es la continuidad en las políticas sectoriales de un período de gobierno a otro. Ello se hizo evidente en Brasil desde el gobierno de Cardoso al de Lula Da Silva y desde el gobierno de Frei al de Ricardo Lagos. La discontinuidad de políticas es un hecho central que ha afectado el desarrollo del campo de la defensa en países como Argentina donde pese a existir un alto nivel de transformaciones legales, ellas no se han terminado de implementar, en parte, por los bruscos cambios políticos en dicho país.

Liderazgo presidencial, desarrollo de capacidades técnicas del sector civil y continuidad en las políticas parecen ser factores claves que explican los avances sustantivos—aunque todavía parciales en cuanto a reformas militares en algunos países del Cono Sur. Los casos de Chile y Brasil muestran que pese a la existencia de bajas capacidades legales de los civiles al inicio de la transición, el desarrollo de políticas en el sector por parte de gobiernos civiles democráticos abrió oportunidades para la reforma y el cambio. Lo interesante en estos dos casos es que tales transformaciones de la relación civil-militar no sólo ha implicado un cambio legal, aunque parcial, de la posición de las instituciones armadas en el marco constitucional, sino que también significativas—aunque todavía parciales—transformaciones de la institucionalidad de la defensa. La supremacía civil parece convertirse en realidad en la medida en que las decisiones de las

⁷² Ello abre esperanzas que durante la administración uruguaya del presidente Tabaré Vázquez se implementen algunas reformas dado que el Frente Amplio sí ha desarrollado lineamientos programáticos para el sector (al respecto ver López (1999).

autoridades políticas se van materializando de opciones de política, lo que a su vez, lleva a rutinizar determinadas prácticas democráticas en el campo de la defensa. Las precondiciones para que aquello suceda ya fueron descritas aquí: liderazgo presidencial, desarrollo de capacidades técnicas civiles, y continuidad de políticas.

Supremacía civil y consolidación democrática

El anterior análisis nos retrotrae a la discusión que inició este trabajo, ¿quién nos protege de nuestros propios protectores? La experiencia democrática de América Latina es reciente y la historia demuestra que los uniformados han jugado un rol interno significativo en términos de control social y político. El desarrollo burocrático-institucional de las FF.AA. les fue otorgando una autonomía relativa, llegando a establecer regímenes burocrático-institucionales tal como Guillermo lo describió a comienzos de los años 1970s. La pregunta que dio origen a esta investigación es conocer si con el retorno democrático ha existido una transformación que implique un ajuste burocrático de las FF.AA. Ello implica redefiniciones sobre sus roles, misiones, así como acciones tendientes a garantizar la supremacía civil en las decisiones estratégicas para el sector.

El análisis precedente demuestra que sí han existido algunas iniciativas, lideradas particularmente por Brasil y Argentina. En el caso de Uruguay es donde se observan menores niveles de avances y en Chile se advierte un nivel intermedio. Parece ser que la experiencia traumática de las dictaduras militares llevó a los actores civiles a reflexionar y materializar políticas para el sector, en un tema que tradicionalmente no había sido considerado por parte de las autoridades políticas.

Sin embargo, el estudio también demuestra que la mayoría de los cambios tienden a producirse en el ámbito formal-legal y no tanto en la modificación de las instituciones. Se trata de una supremacía que se restringe a la definición de algunas políticas macro. Sin embargo, cuando se observan las capacidades específicas de seguimiento de política y control, emergen las debilidades del sistema. En Argentina se avanzó en el ámbito formal, pero ha fallado en su implementación. En el resto de los casos se mantienen niveles bajos de seguimiento y control de política tanto a nivel de Ejecutivo como de Congresos.

La supremacía civil requiere avanzar desde el ámbito formal-legal a un ámbito burocrático/-institucional más sustantivo para poder hablar de un fortalecimiento democrático. Aquel paso parece esperar mejores tiempos, en sociedades donde las prioridades de reforma muchas veces no atraviesan por el campo propio de la Defensa.

ANEXO
Principales Reformas Militares en el Cono Sur

Chile

Año	Tema	Iniciativa
1997	Política de Defensa	Publicación I Libro Blanco de la Defensa
1999	Operaciones de paz	Directrices ministeriales sobre operaciones de paz
2003	Política de Defensa	Publicación II Libro Blanco de la Defensa
2004	Inteligencia	Ley que crea Agencia Nacional de Inteligencia, ANI
2005	Subordinación	Ley que faculta al presidente para remover comandantes en jefe
2005	Orden interno	Regula orden interno y restringe FAAA
2005	Seguridad Nacional	Modifica composición y rol de Consejo de Seguridad Nacional

Brasil

Año	Tema	Iniciativa
1988	Seguridad Nacional	Eliminación del Consejo de Seguridad Nacional
1990	Seguridad Nacional	Eliminación de Secretaría de Asuntos de Defensa Nacional
1990	Subordinación	Eliminación de 3 cargos militares con rango ministerial
1991	Orden interno	Limita ingerencia de FFAA en orden interno
1992	Subordinación	Restablecimiento de 3 cargos militares con rango ministerial
1999	Ministerio de Defensa	Ley 97,6/10/99 creación de Ministerio de Defensa
1999	Inteligencia	Ley 9.883 que crea Agencia de Inteligencia Brasileira, ABIN

Argentina

Año	Tema	Iniciativa
1988	Estructura FFAA	Ley 23.554 de defensa nacional
1992	Orden Interno	Ley 24.059 de orden interno que limita ingerencia de FFAA
1998	Estructura FFAA	Ley 24.948 que define estructura de FFAA
2001	Inteligencia	Ley 25.520 de Inteligencia Nacional

Uruguay

Año	Tema	Iniciativa
1986	Ascensos	Ley 15.808 que modifica ley orgánica 14.157
1986	Estado excepción	Se modifican estados de excepción
1991	Presupuesto	Ley 16.170 de presupuesto nacional gastos e inversiones, que permite a las fuerzas armadas intervenir en el orden público.
1999	Inteligencia	Ley que establece Dirección Nacional de Información del Estado, DINACIE

Bibliografía

BIBLIO CLACSO FINAL

Agüero, F. 1995. Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America. *The politics of Democratic Consolidations in Southern Europe*. R. Gunther, N. Diamandouros and H. Puhle. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Agüero, F. 1995. *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Agüero, F. and J. Stark 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami, North-South Center Press.

Agüero, Felipe. 1999. Legacies of Transition: Institutionalism, the Military, and Democracy in South America. *Mershon International Studies Review* 42 (2).

Agüero, Felipe. 1999. Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina. En: Rut Diamint (editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: GEL Editores.

Agüero, Felipe. 2001. El futuro de las relaciones civiles-militares en Chile: un ejercicio de comparación histórica. In *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina ¿No deliberantes o actores políticos?*, edited by Martín Tanaka. Lima. Comisión Andina de Juristas.

Agüero, Felipe. 2003. Un ejército político en Chile: Evaluación histórica y perspectivas para la nueva democracia. En: Koonings, Kees y Dirk Kruijt (editores). *Ejércitos políticos. Las fuerzas armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. IEP. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Aguiar, Roberto y Carlos Martínez, 1996. *Normas Constitucionales y legales de la Defensa Nacional*, Primeras Jornadas sobre Defensa Nacional. Buenos Aires: Circulo Militar.

Alfonso, Carlos Luis. 1998. Conflictos internacionales y sistemas de seguridad: experiencias del pasado y perspectivas futuras. *Política y Estrategia (Santiago)* (74):55-66.

Arancibia, Jorge. 1999. Visión de la Armada frente a los escenarios político-estratégicos del futuro. *Fuerzas Armadas y Sociedad (Santiago)* 14 (1).

Arancibia, Jorge. 2000. Concepto estratégico de la Armada de Chile. *El Mercurio*, Abril 30, 2000.

- Aranda Mora, Oscar. 2000. Operaciones multinacionales: mantención o imposición de la paz? *Revista de Marina (Chile)* (1):30-36.
- Araya Escobar, Cristián. 2000. Corte Penal Internacional y soberanía nacional. *Revista de Marina (Chile)* (1):38-46.
- Auel, Heriberto J. 1999. El pensamiento nacional en la era de la globalización. *Geopolítica (Argentina)* XXIV (68):49-53.
- Avendaño, Andrés. 1997. Entre la cooperación y el conflicto. *Memorial del Ejército de Chile* (453):68-79.
- Barany, Z. 1997. *Democratic Consolidation an Militatary: The East European Experience*. New York and St. Martin Press.
- Booth, Ken. 1998. Conclusion: Security within global transformation? in *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*, edited by Ken Booth. Cambridge. Cambridge University Press.
- Brinzoni, Ricardo. 2000. Vigencia institucional de la Escuela Superior de Guerra en un siglo de existencia. Su proyección al siglo XXI. *Revista Escuela Superior de Guerra (Argentina)* 78 (537):27-32.
- Bustamante, Fernando. 1996. La agenda de seguridad del Ecuador en los años 90. *Fuerzas Armadas y Sociedad (Santiago)* 11 (4).
- Bustos Valderrama, Pedro. 1998. Visiones prospectivas del orden internacional y tendencias futuras de la seguridad internacional. *Memorial del Ejército de Chile* (457):13-25.
- Cámara de Diputados. 1997. Comisión de Defensa Nacional, Informe de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en: *Revista Militar*, N°740, julio/septiembre, 1997.
- Castro, Celso. 2003. Los militares y la política en Brasil (1964-2000). En: Koonings, Kees y Dirk Kruijt (editores) *Ejércitos políticos. Las fueras armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. IEP. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Castro, Jorge. 1994. *Renace el pensamiento estratégico argentino. Seguridad y defensa en la post guerra fría*. Buenos Aires: Editorial Círculo Militar.
- Centro de Estudios Estratégicos. 2000. Nuevos riesgos y amenazas para la seguridad y defensa en las Américas. Paper read at 3er encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, at Buenos Aires.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1986. La Reforma Militar. *Boletin CEUNM* (86):54-56.

- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1992. El nuevo rol del Estado Mayor Conjunto. *Boletín CEUNM* (62):15-16.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1993. Intensa actividad académica sobre defensa y seguridad en Argentina durante 1993. *Boletín CEUNM* (75):65-68.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1995a. Pese a la restricción presupuestaria, las fuerzas armadas han realizado numerosos ejercicios con fuerzas armadas extranjeras. *Boletín CEUNM* (95):36-38.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1995b. Se reduce la participación Argentina en las fuerzas de paz en la segunda mitad de la década de los noventa. *Boletín CEUNM* (94):42-46.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1996a. Desde el restablecimiento de la democracia los efectivos de las fuerzas armadas fueron reducidos a la mitad. *Boletín CEUNM* (108):69-70.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1996b. El presupuesto militar a lo largo de la historia. *Boletín CEUNM* (103):58-60.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1996c. La tendencia a la integración regional influye en las relaciones militares. *Boletín CEUNM* (104):42-44.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría (CEUNM). 1996d. Similitudes y diferencias de las políticas de defensa de Argentina y Brasil. *Boletín CEUNM* (109):49-51.
- CEPAL. 2001. *Metodología común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago: CEPAL. Serie 14.
- Costa, Thomaz Guedes da. *The Formation of Defense Policy in Brazil: Grand Strategy and Air Power Politics and Doctrine During the Cold War (1945-1974)* Programa: Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University. Columbia University, 1996
- De Castro Santos, Maria Helena. 2004. "The Brazilian Military in Post Democratic Transition", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18(3-4): 115-146.
- De la Sierra, Gerónimo. 1992. *el Uruguay post dictadura*. Uruguay. Facultad de Sociología. Universidad de la República.
- De Mesquita Neto, Paulo. 1999. *Fuerzas Armadas, políticas y seguridad pública en Brasil: Instituciones y políticas gubernamentales*. En: Rut Diamint (editora). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: GEL Editores.

- Diamint, Rut (editora). 1999. *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: GEL Editores.
- Donadio, Marcela. 1996. "La construcción de una nueva política de defensa en Argentina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11(2): 3-8.
- Endara Troncoso, Jorge. 1998. Las armadas de sudamérica frente a los procesos de integración y globalización. *Revista de Marina (Chile)* (3):226-232.
- Escudé, Carlos. 1992. *Realismo perisférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Escuela Superior de Guerra. 1998. Primer simposio sobre globalización. *Revista Escuela Superior de Guerra (Argentina)* 76 (528):27-103.
- Escuela Superior de Guerra. 2000. El escenario Estratégico del año 2000. Paper read at 3er Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, 23-26 October, 2000, at Buenos Aires.
- España, Sergio. Fuerzas Armadas y sociedad en Uruguay. El tema de los derechos humanos. Documento inédito. Santiago. CERC 1989/1990.
- Fraga, Rosendo. 1996. "La política de defensa argentina a veinte años del último golpe", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11(2): 15-18.
- Fuccille, Luís Alexandre. As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo Programa: PPGCSO - UFSCar. São Carlos, 1999
- FLACSO-Chile. 2007. *Reporte del Sector de Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Fuentes, Claudio. 1996. *Chile-Argentina. El proceso de construir confianza*. Santiago: Nueva Serie FLACSO-Chile.
- Fuentes, Claudio. 1997. "Fuerzas armadas y democracia en Uruguay: el desafío de la reingeniería de la defensa", En Kevin Casas Zamora, *Relaciones civico-militares comparadas*. Costa Rica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Fuentes, Claudio, y Carlos Martin. 1998. Percepciones sobre los nuevos temas de la agenda argentino-chilena. *Fuerzas Armadas y Sociedad (Santiago)* 13 (1).
- Fuentes, Claudio. 2006. *La Transición de los militares*. Santiago: LOM Ediciones.
- García Covarrubias, Jaime. 1997. Una mirada actual de la situación geopolítica. *Memorial del Ejército de Chile* (453):57-67.

- García Covarrubias, Jaime. 1998. El desafío político estratégico y estratégico militar en América Latina. *Cuaderno de Difusión* 1 (1):49-65.
- García Covarrubias, Jaime, ed. 2001. *El diplomático, el militar, el marino y el aviador del siglo XXI, Nueva Serie FLACSO*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giuliucci Lagos, Jorge. 1998. Globalización e integración. Los desafíos que se plantean a la Armada. *Revista de Marina (Chile)* (5):431-436.
- Giuliucci Lagos, Jorge, y Celso Luiz Nazareth. 1997. Mercosur en las perspectivas de Brasil y Chile. *Revista de Marina (Chile)* (6):527-539.
- González, Julián. Relaciones civiles militares: El impacto del 11 de septiembre en Uruguay. Paper presentado en seminario de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad, Brasilia, Agosto 2002.
- Grieco, Francisco de Assis. 1998. A globalizacáo: Soberania e poder nacional. *Revista de la Escola Superior de Guerra (Brazil)* XIII (36):25-57.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford. Stanford University Press.
- Huser, Herbert. 2002. *Argentine Civil-Military Relaciones. From Alfonsín to Menem*. Washington DC: Center for Hemispheric Defense Studies.
- Iglesias, Juan José. 1995. Argentina, Brasil y Chile: Cooperación y balance regional. *Revista de la Escuela de Guerra Naval (Argentina)* (43):17-29.
- Izurieta Caffarena, Ricardo. 2000. Globalización, soberanía y seguridad. *Política y Estrategia (Santiago)* (80).
- Kaldor, Mary. 1998. Reconceptualizing organized violence. In *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, edited by Daniele Archibugi, David Held, & Martin Kohler. Stanford. Stanford University Press.
- Kalil Mathias, Suzeley y Ednéia Fazio. 2004. "Nuevas amenazas y su impacto sobre las Fuerzas Armadas brasileñas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18(3-4): 53-79.
- Keohane, Robert. 1995. Hobbes' dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society. In *Whose World Order?*, edited by H. H. Holm and G. Sorensen. Boulder: Westview Press.

- Keohane, Robert, and Helen Milner, eds. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert, et al. eds. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (editores). 2003. *Ejércitos políticos. Las fueras armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. IEP. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Laidlaw, Carlos Enrique. 1996. Identificación de intereses regionales frente a la situación mundial en materia de seguridad internacional. *Revista Escuela Superior de Guerra (Argentina)* 74 (521):9-117.
- Lampreia, Luis Felipe. 1997. La inserción internacional de Brasil. *Fuerzas Armadas y Sociedad (Santiago)* 12 (1).
- Lanzarini, Mario. 2000. Seguridad, defensa e intereses. Paper read at III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, 23-25 October, 2000, at Buenos Aires.
- López, Selva. 1999. Las fuerzas armadas uruguayas en la democracia pos-dictatorial: notas sobre misión y estrategias políticas. En: Rut Diamint (editora), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: GEL Editores.
- Marques, Adriana. 2004. "El Ministerio de Defensa en Brasil: Limitaciones y perspectivas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18(3-4): 27-51.
- Martinez, Carlos. 1997. La globalizacion. Diálogo con el coronel y doctor Carlos Martínez. *Revista de la Escuela de Defensa Nacional (Argentina)* (1997):25-31.
- Martínez, Carlos Jorge. 1996. La evolución del pensamiento estratégico en la legislación argentina: experiencia y futuro. *Revista Escuela Superior de Guerra (Argentina)* 74 (522):55-86.
- Meyer, John, John Boli, George Thomas, y Francisco Ramírez. 1997. World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*: July 1997: 144-181.
- Ministerio de Defensa. 1998. *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Argentino. 2001. *Revisión de la Defensa*.
<http://www.mindef.gov.ar/revision>
- Montenegro, Guillermo. 1995. Operaciones navales de mantenimiento de la paz en el marco de la OEA/ONU. *Revista de la Escuela de Guerra Naval (Argentina)* (43):111-124.

- Moreno, Antonio. 1997. Planeamiento Militar conjunto, en: *Revista Militar*, N°739, abril/junio.
- O'Donnell, Guillermo. 1986. Modernization and Military Coups: Theory, comparisons, and the Argentine case. In *Armies and Politics in Latin America*, edited by Abraham F. Lowenthal and J. Samuel Fitch. New York. Holmes & Meier.
- Ortega, Rodolfo, y Mauricio Pontillo. 1999. Los efectos de los procesos de integración y globalización en la seguridad y defensa nacional. *Memorial del Ejército de Chile* (460):3-23.
- Pesce, Miguel, Eduardo Estevez, Sergio Eissa, and Analia Minteguiaga. 1999. El gasto en defensa del gobierno nacional. *Cuadernos de Cauces (Fundación Karakacoff)* (June):1-76.
- Pinochet, Augusto. 1992. Clase magistral 'Ejército de Chile: trayectoria y futuro', 21 de agosto, 1992.
- Pinochet, Augusto. 1993. Clase magistral 'Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura', 19 de agosto, 1993, at Santiago.
- Pion-Berlin, David (editor). 2001. *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina.
- Pons, Luis A. 1997a. Alcance del fenómeno de la globalización y sus efectos en la identidad cultural. *Revista de la Escuela de Defensa Nacional (Argentina)* (46):35-45.
- Pons, Luis A. 1997b. Efectos estratégicos de la integración Chile-Argentina. *Revista de la Escuela de Defensa Nacional (Argentina)* (46):11-23.
- Pons, Luis A. 1997c. Las tres "P" del poder. Un estudio sobre el poder internacional de un país débil. *Revista de la Escuela de Defensa Nacional (Argentina)* (46):75-89.
- Pontillo, Mauricio. 1998. Los nacionalismos y el choque de las civilizaciones, un obstáculo a la tendencia de globalización de la democracia. *Memorial del Ejército de Chile* (457):46-54.
- Porras, Leopoldo. 2001. Formación profesional en la Fuerza Aérea de Chile antes y después de la guerra fría. In *El diplomático, el militar, el marino y el aviador del siglo XXI*, edited by J. García Covarrubias. Santiago: FLACSO.
- Puizzi, José Miguel. 1997. Migraciones en el Cono Sur y Chile: una aproximación sobre su realidad y efectos en lo social. *Memorial del Ejército de Chile* (455):76-104.
- Rama, Germán. 1987. *La democracia en Uruguay*. Argentina. Cuadernos del RIAL. GEL Editores.

- Rial, Juan. 1984. *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*. Uruguay. CIESU. Ediciones de la Banda Oriental.
- Rial, Juan. 1988. Los militares en tanto partido sustituto frente a la democratización en Uruguay. En: Augusto Varas (coordinador), *La Autonomía Militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Russell, Roberto. 1992. *La política exterior Argentina en el nuevo contexto mundial*. Buenos Aires: GEL editores, FLACSO-Argentina.
- Saín, Marcelo. 1999. Alfonsín, Menem y las relaciones civiles-militares. Doctorate, Departamento de Ciencias Sociales. Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad de Campinas, Campinas.
- Salgado, Juan Carlos. 1997a. Conveniencia para Chile de un compromiso con los países del Cono Sur. *Política y Estrategia (Santiago)* (72):105-113.
- Salgado, Juan Carlos. 1997b. Movimientos migratorios en el Cono Sur de América. *Memorial del Ejército de Chile* (455):72-75.
- Serrano, A. 2000. La Argentina y la seguridad subregional sudamericana en el siglo XXI. Paper read at III Encuentro Nacional de estudios estratégicos, 23-25 October 2000, at Buenos Aires.
- Skaar, Elin. 1994. *Human Rights Violations and the Paradox of Democratic Transition*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Stark, Jeffrey. 1998. Globalization and Democracy in Latin America. In *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, edited by Felipe Agüero and Jeffrey Stark. Miami: North-South Center Press.
- Soares, Samuel Alves. 2004. "De autonomía y controles: Fuerzas Armadas y sistema político en Brasil (1995 - 2002)", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18(3-4): 83-114.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement. Social Movement, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thauby, Fernando. 2001. Impacto del fin de la guerra fría en la formación académica de los oficiales de la armada. In *El diplomático, el militar, el marino y el aviador del siglo XXI*, edited by J. García Covarrubias. Santiago: FLACSO.

- Trinkunas, Harold. 2001. Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela. En: Pion-Berlin, David (editor). *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina.
- Urrutia Bunster, Pedro. 1999. El control del mar en el siglo XXI. Sus características tradicionales y su posible evolución. *Revista de Marina (Chile)* (5):415-433.
- Varas, Augusto y Claudio Fuentes. 1994. *Defensa Nacional. Chile 1990-1994. Modernización y Desarrollo*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Varas, Augusto, ed. 1988. *Autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Venegas, Máximo. 1998. Globalización, identidad y defensa nacional: un problema no resuelto. *Anuario CEADE*:15-46.
- Verbitsky, Horacio. 2001. Nuevas/viejas amenazas. El ejército y la intervención ilegal en seguridad interior. *Página 12*, February 25, 2001, 10-11.
- Vergara Villalobos, Miguel. 1998a. Globalización y acuerdos estratégicos en el continente americano. *Revista de Marina (Chile)* (2):118-124.
- Vergara Villalobos, Miguel. 1998b. Sociedad, defensa y las FFAA en América. Perspectivas de América del Sur. *Revista de Marina (Chile)* (4):325-332.
- Weeks, Gregory. 2004. "The Military and Intelligence Reform in Chile", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18(3-4): 253-266.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zaratiegui, Carlos. 1995. Rol de las Armadas en el 2010. *Revista de la Escuela de Guerra Naval (Argentina)* (43):51-69.