

► Relaciones Civiles- Militares en América latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares¹

Partiendo de una revisión bibliográfica, en torno al tema de las relaciones Civiles-Militares en América Latina, el autor muestra cómo en la región se han incrementando las actividades profesionales que incluyen las correspondientes a la Acción Integral desempeñadas por las Fuerzas Militares. Estas nuevas acciones generan retos en la coordinación con el estamento civil en lo que se denomina como el área del control civil. Para afrontar exitosamente estos retos nacidos de la ampliación de las actividades profesionales de los militares se proponen siete recomendaciones.

Doctor
**JOAQUÍN ROMERO
HERRERA**

Ingeniero Uniandes. Especialista en Desarrollo Regional CIDER. Maestría en Desarrollo ISS Den Haag. Maestría en Seguridad y Defensa Nacional ESDEGUE. DPRM NDU. CIDENAL-ESDEGUE. Candidato a Doctor Uniandes.



¹ Agradecimientos por el apoyo para la elaboración de este documento al Profesor Alfonso Reyes, Universidad de los Andes. Discusiones en el proceso de elaboración se dieron con el Mayor S. Kim, Fuerza Aérea de los Estados Unidos; asistente de investigación Gina Torregróza. La bibliografía fue lograda en una pasantía en la NPS.

Las Relaciones Cívico-Militares (RCM) han dado lugar a un campo de estudio interdisciplinario en las ciencias sociales al cual contribuyen historiadores, sociólogos y científicos – políticos. Este es un campo de estudio muy amplio pues caen dentro de su objeto las relaciones entre civiles y militares a diferentes niveles de la sociedad, incluyendo por consiguiente las acciones cívico – militares. Sin embargo, existe consenso en cuanto al objeto de estudio. En general, el objeto de estudio de las RCM se ha enfocado al tema del control civil sobre los militares por parte de las autoridades de los Estados-nación.

De la revisión bibliográfica surgen dos consideraciones primarias. La tendencia hacia la autonomía por parte de los cuerpos armados y la poca disposición de la comunidad de estudiosos del tema para realizar estudios que muestren cómo en términos organizacionales se expresa la autonomía militar y el control civil sobre las Fuerzas Armadas, incluyendo los mecanismos organizacionales para coordinar el nuevo tipo de actividades que se derivan de las acciones en el área civil. Dado el gran número de trabajos en el tema de las RCM, presentaremos a continuación los resultados de la revisión bibliográfica considerando exclusivamente literatura de RCM en América Latina.

Las Relaciones Civiles-Militares (RCM) han dado lugar a un campo de estudio interdisciplinario en las ciencias sociales al cual contribuyen historiadores, sociólogos y científicos – políticos.

Tanto para Sigmond (1993) como para Agüero (1999) la literatura que tiene como objeto las RCM en América Latina se dio en cuatro etapas. Así mismo, estos autores coinciden en que los estudios se dieron cronológicamente de acuerdo a los acontecimientos de la región.² Consideraremos entonces también a Sigmond (1993) y Agüero (1999) conjuntamente con Caforio (2003), Dávila (2005) y Valenzuela (1985), con el propósito de establecer las propuestas que marcaron una diferencia en el tema del control civil sobre los militares en América Latina.

Para Sigmond (1993), Agüero (1999), Lowenthal et al. (1986, VII) y Pión-Berlín (2001, 4) un énfasis fuerte en la literatura correspondió a tomas de poder y procesos de transición. Las últimas etapas para Sigmond (1993, 111-112) y Agüero (1999, 74-76) se relacionan a literatura acerca de la acomodación de los militares al nuevo régimen y las razones por las cuales éstos dejaron el poder. Pión-Berlín denomina esta última etapa como la de la literatura concernida con el control civil y la consolidación, expresión que se relaciona con los procesos de transición. A partir de esta revisión consideraremos entonces trabajos en procura de cumplir el objeto que es examinar planteamientos de control civil para limitar la autonomía de los militares en América Latina. Por ello, se tendrán en cuenta a Lowenthal (1986), Stepan (1986 y 1988), Cleaves (1986), Diamint (1998 y 1999), Agüero (1999), Nunn (2003 y 2004), Pión-Berlín (1992, 2001, 203).³

2 Lowenthal et al. Considera que la literatura que analiza el rol político de los militares se puede clasificar en (1) la orientada al pensamiento político-militar; (2) los golpes militares; (3) los regímenes militares y el proceso de toma de decisiones; (4) las transiciones.(1986, VII).

3 O'Donnell (1986) y Loveman (1999 y 2001) se clasifican como enfoques ampliados en RCM y no los tendremos en cuenta.

De estos autores merece destacarse el trabajo sobre autonomía militar de Pión-Berlín (1992), quien considera algunas variables organizacionales. Tal como lo enuncia Pión-Berlín la autonomía militar no ha sido objeto de atención en RCM. El énfasis de los trabajos se ha dado en la perspectiva civil es decir, cómo lograr el control civil sobre los militares.

Ciertas proposiciones utilizadas en la literatura parecen tener la calidad de axiomas en los planteamientos de las RCM en América Latina. Estas proposiciones son: (1) la necesidad del monopolio de la fuerza para la consideración de un Estado-nación; (2) la tendencia hacia la autonomía por parte de los militares; (3) la afirmación que desde la constitución de los Estados latinoamericanos la pregunta ha sido cómo subordinar a los militares; (4) la existencia del nacionalismo en las Fuerzas Militares (FF.MM); (5) la creciente importancia de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de otras actividades en las esferas sociales y políticas, incluyendo la Acción Integral.⁴

Como veremos a continuación dependiendo entonces de la situación a considerar, ya sean los motivos de la intervención militar o “del golpe”, la transición y/o el período de consolidación, las propuestas de control civil han tenido en cuenta aspectos tales como las prerrogativas militares y la capacidad de disputa o contestación de las Fuerzas Armadas; la existencia de un nuevo profesionalismo; el papel de las estructuras institucionales en el control de los militares; la forma como se manejan las excepciones; la búsqueda de áreas específicas y concretas de la autonomía militar; la ampliación de la actividad profesional militar en ámbitos sociales y políticos.

Presentamos a continuación el planteamiento general de trabajos en RCM en América Latina⁵ en lo relacionado con el control civil de los militares, tra-

tando aspectos o definiciones de la metodología utilizada por los autores, solo cuando sea estrictamente requerido para la presentación del tema.

- El trabajo de Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, representa para Sigmond (1993, 118-122) una nueva etapa en el tratamiento del tema militar en Latinoamérica. Esta apreciación es compartida por Dávila (2005) en cuanto a que esta obra conlleva un replanteamiento en las RCM para América Latina. Contemplaremos dos trabajos: Stepan (1986) analizando el caso de Brasil y Perú denomina el fenómeno que se ha presentado como “nuevo profesionalismo”, el cual se da en la medida en que los militares cambian su enfoque hacia la seguridad interna. Dado este enfoque, los militares se involucran con nuevos temas relacionados con las condiciones sociales, políticas y económicas percibiendo entonces que las esferas militares y políticas están interrelacionadas. Este nuevo profesionalismo orientado hacia la seguridad interna y el desarrollo nacional lleva a los militares inevitablemente a expandir su rol, y su autonomía, nosotros decimos. Stepan contrasta el viejo y el nuevo profesionalismo mostrando cambios en (1) la necesidad de nuevas habilidades profesionales de los militares en el área de la política; (2) la ampliación del campo profesional militar; (3) la politización de los militares; (4) la nueva función de los militares ahora orientada a la seguridad interna. Este planteamiento lo conduce a

Los militares se involucran con nuevos temas relacionados con las condiciones sociales, políticas y económicas percibiendo entonces que las esferas militares y políticas están interrelacionadas.

4 La Acción Integral, en este documento, se considera como parte de las actividades extra-militares.

5 Para Sigmond (1993, 118-122) los trabajos enumerados en su revisión bibliográfica en América latina, más que una teoría en el sentido de las ciencias naturales, muestra un cuerpo organizado de conocimiento en temas que son centrales a las sociedades y en este sentido se debe valorar su aporte en el ámbito de la ciencia política.

la realización de su trabajo en 1988. El propósito del libro de 1988, *Rethinking Military Politics* (1998, XI-12) es acercarse a (1) la dimensión militar de los regímenes autoritarios; (2) el rol de los militares en el proceso de transición hacia la democracia; (3) el papel que desempeñan los militares en restringir la consolidación de los regímenes democráticos y (4) las estrategias para incrementar el control civil. Para ello, dentro de un análisis institucional, mirando el poder como relación en las transiciones hacia la democracia, tiene en cuenta los ámbitos de la sociedad civil, la sociedad política y el Estado.

Para Stepan, es claro que el monopolio del uso de la fuerza se requiere en una democracia moderna y que si no se logra el control civil sobre los militares se abdica del poder de la democracia (Stepan, 1998, XV).

Para entender las prerrogativas militares y su autonomía, comenzando con el caso brasileño, el autor parte de los cambios, aquí ya reseñados en el profesionalismo militar que conducen a un nuevo profesionalismo enfocado a los temas de seguridad interna y desarrollo nacional con las consecuencias del intervencionismo militar. En esta consideración Stepan cita por ejemplo cómo desde 1973 hasta 1985 los militares fueron los defensores del argumento que los conflictos sociales eran una amenaza a la seguridad interna y al desarrollo nacional y por ello debían ser reprimidos (Stepan, 1988, 28).

Existen múltiples dimensiones para abordar el problema del logro del control civil de los militares en una democracia. Stepan considera dos dimensiones de análisis. Las dos más importantes son: (1) la capacidad de los militares de articuladamente, disputar o controvertir (contestación) las políticas de los líderes civiles y (2) las prerrogativas institucionales que ostentan los militares.⁶ Las áreas de controversia o disputa se relacionan con (1) violaciones a los derechos humanos; (2) decisiones acerca de la misión, estructura y control de los militares; (3) el presupuesto militar (Stepan, 1988, 68-69).

Los cambios reseñados en el profesionalismo militar conducen a un nuevo profesionalismo enfocado a los temas de seguridad interna y desarrollo nacional.

Las prerrogativas son definidas como derechos adquiridos, formales e informales, mediante los cuales los militares asumen que tienen el derecho de (1) controlar sus temas internos (profesionales); (2) desempeñar roles en el aparato estatal en temas extra-militares; y (3) estructurar relaciones entre el Estado y la sociedad ya sea esta civil o política. Tales prerrogativas pueden ser de jure o de facto y por lo tanto consentidas por el régimen democrático (Stepan, 1998, 93).

Estas dos dimensiones de análisis, disputa o conflicto (contestación) y prerrogativas se pueden graficar en un plano de dos dimensiones mediante dos líneas ortogonales. Gráficamente surge la caracterización del máximo estado de control civil, el espacio cercano al punto de intersección (0,0), donde las prerrogativas y los niveles de disputa (contestación) son muy bajos (Stepan, 1988, 99-102).

Para el logro del control civil sobre los militares, la sociedad civil, la sociedad política y el Estado deben emprender acciones. La sociedad civil debe permanentemente considerar la democracia como un valor y no como una táctica temporal, mediante, entre otros, el estudio de temas militares en las universidades y organizaciones e institutos de investigación. La sociedad política debe disponer la existencia de comités permanentes en la rama legislativa con suficientes recursos y capacidades de investigación para que puedan desarrollar funciones de muestreo y análisis en los temas militares. El Estado debe tener una política militar explícita que tenga en cuenta (1) el incremento o mejora de la capacidad técnica de los funcionarios en temas militares; (2) los dos elementos críticos para el control militar que son el

⁶ Para Agüero (1999, 86) son insuficientes como aproximación al análisis de las transiciones.

control militar sobre el manejo del conflicto interno y las creencias de los militares acerca de lo que constituye la democracia; (3) la constitución de un Consejo Nacional de Seguridad como foro de discusión institucional de temas de seguridad y defensa nacional; (4) la consideración de la orientación de la doctrina militar, generalmente dada a partir de las escuelas de instrucción militar; (5) la creación de nuevas doctrinas de defensa civil, lógicamente con participación civil. Finalmente el autor aclara que incrementar el control efectivo sobre los militares requiere el esfuerzo de la sociedad civil y política para que ellos mismos incrementen sus capacidades de control. A nivel del Estado, Stepan sugiere designar menos militares en cargos políticos y más militares en el ámbito de Consejos de Seguridad, logrando de esta forma la disminución de la percepción de aislamiento por parte de los militares y creando así un sistema más efectivo de comunicación mejorando la capacidad de control democrático (Stepan, 1988,

128-145). Nótese que el autor, en sus recomendaciones para lograr el control civil se ve impelido a considerar elementos de variables de tipo organizacional. Sin embargo, tanto en este caso, como en los demás, en cuanto a autores, a los que haremos referencia, la omisión de una coherente dimensión en teoría organizacional les impide proponer esquemas concretos de relaciones de control civil dentro del aparato estatal.

- Cleaves y Pease (1986) en su estudio se refieren a la dinámica de las dictaduras y las razones de su existencia. Estas “lecciones de las dictaduras” se desarrollan con base en un estudio de caso sobre los gobiernos militares realizado por Velazco (1968-1975) y de Morales (1975-1980). Concluyen los autores que el transcurrir de estas dictaduras deja entrever: (1) reformas económicas y sociales no son atractivas para las clases populares porque no satisfacen sus intereses; (2) el establecimiento militar que debe su existencia al sistema capitalista no puede impunemente destruir la fuente de su existencia; (3) la naturaleza de las organizaciones militares, basadas en la autoridad jerárquica, vertical y en la disciplina son intolerantes a las autónomas y espontáneas organizaciones que representan a sindicatos y grupos populares; (4) la alta autonomía relativa gubernamental que gozaron las dictaduras militares es solo un fenómeno relativo en el tiempo. En el transcurrir de los eventos las clases dominantes se reagrupan y un nuevo bloque de poder emerge.

- La preocupación de Diamint y Cruz (1998) y Diamint (1999) es el control civil sobre los militares pese a la inexistencia de dictaduras en América Latina. La autonomía militar se ha fundamentado en los pactos de transición en Chile y Uruguay; la relativa homogeneidad entre los militares y las élites que gobiernan el Brasil; la debilidad de controles democráticos en Paraguay y Nicaragua; la historia institucional en México y Ecuador (Diamint y Cruz, 1988, 155).

Por lo tanto, la percepción es que aunque se habían dado avances notorios en las formas de control civil sobre los militares, existen diferentes expresiones y grados de autonomía militar en América Latina,



La nueva autonomía militar en Latinoamérica se da también porque las Fuerzas Armadas, en contraste con el Estado, han demostrado su efectividad en proyectos de acción civil en Perú, México, Brasil y Ecuador.

fenómeno que al parecer de Diamint (1999, 11-13), no se ha explicado por las teorías tradicionales.

En el documento de 1998 se describen una serie de elementos que dan lugar a la autonomía militar y amplían la esfera de acción de los militares. Resumiendo, estos elementos son: (1) la debilidad institucional de los Estados; (2) las difíciles condiciones económicas de los países; y (3) la excursión de los militares, en algunos países, en sectores económicos claves (Diamint y Cruz, 1998, 115-124).

Una propuesta de análisis se presenta con base en el trabajo de Stepan. Las dos dimensiones utilizadas por Stepan, según la opinión de los autores, para medir la eficiencia de los gobiernos civiles en el control militar, deben ser tenidas en cuenta. Por ello se debe analizar el proceso de toma de decisiones y la estructura del gasto militar en el terreno de la disputa o contestación. Entre las fuentes de tensión, considera que éstas se generan en la definición de misión de las Fuerzas Armadas, dado el entrecruzamiento de roles policiales y militares. Así como el control de la inteligencia interna. Estos dos últimos factores son obstáculos para la consolidación de la democracia (Diamint, 1999, 14-18).

La nueva autonomía militar en Latinoamérica se da también porque las Fuerzas Armadas, en contraste con el Estado, han demostrado su efectividad en proyectos de acción civil en Perú, México, Brasil y Ecuador. Asimismo las Fuerzas Armadas en las zonas fronterizas han generado relaciones patrón-cliente con los habitantes. Ante esta situación se ha demostrado que el Estado tiene débiles estructuras políticas para controlar la autonomía de las FF.MM. Por estas

razones emerge un nuevo tipo de autonomía que no puede ser ignorada (Diamint y Cruz, 1998, 115-124).

El llamamiento es entonces no solo a explicar este nuevo tipo de autonomía, sino también a proponer alternativas de control civil sobre los militares dadas estas nuevas condiciones en la región.

- Agüero (1995 y 2002) trata acerca de la forma como se logra la autonomía civil en procesos de democratización autoritaria. Allí construye una propuesta de tipo general discutida básicamente considerando a España. Analizamos el trabajo de Agüero (1999) por estar orientado hacia América Latina.

En el artículo de 1999, Agüero analiza las transiciones hacia la democracia de Argentina, Perú, Uruguay, Chile y Brasil mencionando también a Ecuador y Centroamérica, mirando las condiciones iniciales y la forma como se dio la transición. Este enfoque desde lo denominado como la problemática de la transición y democratización, considera, en opinión del autor, una mayor variedad de aspectos que el marco de análisis que utiliza las dimensiones de prerrogativas y disputa (contestación), en referencia al trabajo de Stepan en su libro *Rethinking Military Politics* (Agüero, 1999, 86).

Dos aspectos se deben considerar en este artículo. El primero es la definición de hacia dónde se dirige la transición y el segundo es la definición de la democracia. Con base en estas definiciones se concreta el estado final de la transición y por lo tanto el tipo de supremacía civil.

La transición es entonces definida como el camino a la economía de mercado, el desarrollo hacia afuera, la cooperación, la interdependencia, la globalización e internacionalización (Agüero, 1999, 88). La supremacía civil es definida como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política militar”⁷ (Agüero, 1999, 91).

⁷ Guarda consonancia con la definición de autonomía como la capacidad de crear, regular y ejecutar la Política de Seguridad y Defensa.

Como el objeto es la democratización, entonces Agüero citando a Linz y Stepan⁸ define la democracia así: (1) una vigorada y libre sociedad civil; (2) una sociedad política con autonomía; (3) legalidad e imperio de la ley; (4) una burocracia estatal; y (5) una sociedad económica (Agüero, 1999, 94-95).

El estudio de las relaciones civiles-militares, tanto en tiempos de conflicto como de paz se podrá realizar mejor utilizando en el futuro aproximaciones multidisciplinarias.

Los lineamientos del control civil denominado como supremacía se mantienen a los ya establecidos en otros dos trabajos aquí mencionados. Sin embargo un concepto deber ser considerado. Agüero (1999, 96) define una serie de excepcionalidades de las FF.MM tales como fuentes de financiamiento especial, la falta de transparencia de los presupuestos y asignaciones, el carácter reservado de las discusiones parlamentarias, elementos educacionales, de conscripción, de libertades individuales. Estas excepcionalidades implican que los “estatutos administrativos” separan por ser diferentes, a las Fuerzas Armadas de las otras organizaciones estatales. La invitación entonces a mirar el tema de la supremacía civil en consideraciones organizacionales está hecha, pese a que su llamamiento es hacia “la integración de las Fuerzas Armadas como objeto de estudio desde las vertientes más “mainstream” de las ciencias sociales” (Agüero, 1999, 96).

- Los trabajos de Nunn (2003 y 2004) tienen en común la definición de los pilares conceptuales, o elementos, en que gira la discusión en RCM. Una in-

terezante perspectiva en cuanto al post/modernismo es considerada como la observación de otros fenómenos que se deben contemplar en RCM.

La aseveración de Nunn (2003), que veremos a continuación, confirma nuestra posición acerca del carácter de los trabajos en RCM que se orientan en general a estudiar la relación entre los cuerpos militares y su medio con propósitos explicativos,⁹ mientras que el fenómeno de la autonomía militar es un atributo de los cuerpos militares que tiene su origen en los procesos de formación del Estado, el profesionalismo y los requerimientos de la guerra. Nunn (2003) afirma que históricamente los estudios en RCM se han basado en cuatro pilares: (1) las relaciones institucionales de los militares con el Estado y el rol de éste; (2) la necesidad de permanente preparación para la guerra de las FF.MM; (3) los roles formales y (4) roles informales de los militares en tiempos de paz y sus características de liderazgo.

En (2004) Nunn reitera lo dicho en cuanto a los pilares del estudio de las RCM. Sin embargo, agrega otro tema a tratar en el futuro: los roles informales de los militares, entre otros, las influencias socioculturales, y las relaciones de coalición con otros grupos de interés civiles.

Como resultado de la revisión de 9 trabajos relacionados con la guerra y los militares, Nunn concluye que el estudio de las relaciones civiles militares, tanto en tiempos de conflicto como de paz se podrá realizar mejor utilizando en el futuro aproximaciones multidisciplinarias. La dificultad en RCM se presenta debido a los diferentes objetos de estudio y a la diversidad de esquemas conceptuales que no facilitan su comparación (Nunn, 2004, 299).

Algunas posiciones establecidas por Nunn (2004) a manera de conclusión ya han sido tratadas en este trabajo. Hemos considerado la discusión de los efectos de los conflictos internos vs. la guerra total en la formación del Estado-nación latinoamericano; el hecho que la profesionalización no condujo a RCM

8 Se refiere al libro *Problems of Democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996. Chapter 1, Democracy and its arenas: Juan Linz y Alfred Stepan.

9 En la búsqueda de una teoría general sobre la intervención militar que no se podrá lograr a menos que se amplíe el ámbito de los posibles elementos o variables a considerar y no exclusivamente considerar los pilares enunciados por Nunn (2003).

satisfactorias a largo plazo; el énfasis en los roles domésticos de los militares de la región; en Latinoamérica la participación de los militares en la estabilidad política de los países; el fallo de la maquinaria legal y administrativa para lograr el control civil de los militares (Nunn, 2004, 295).

Finalmente, el artículo de Nunn 2003 muestra una paradoja en los roles de los cuerpos armados del Estado en los procesos de formación y dinámica de los Estados-nación en el mundo contemporáneo. Mientras en los ejemplos que Nunn expone de Europa Occidental se discute el post-modernismo en las Fuerzas Armadas, en Latinoamérica todavía se habla de la importancia del ejercicio del monopolio de la violencia en el territorio del Estado y de la identidad entre Fuerzas Armadas y Estado-nación. Países de Europa Occidental se preguntan qué hacer con las Fuerzas Armadas una vez que han logrado un Estado-nación cohesionado y socializado.¹⁰ Latinoamérica está en otra situación los militares son inseparables del Estado porque éste debe llevar a cabo importantes roles integradores pues si “things fall apart” o “the center cannot hold” los militares entrarán en escena abiertamente o como grupo de presión, de forma similar a como lo han hecho. Latinoamérica está en un contexto distinto de Europa y ello lleva a que los roles de los militares en relación con el Estado sean importantes y legítimamente aceptados como tales.

- Cerraremos este aparte con cuatro trabajos de Pión-Berlín, 1992, 2001A, 2001B, 2003. De ellos se debe destacar el de 1992 que es el único trabajo en RCM encontrado en el tema de la autonomía militar. El documento 2001A hace un aporte interesante para clasificar por temas (paradigmas y perspectivas) los trabajos en RCM. El documento 2001B muestra una perspectiva institucional para el control civil de los militares. El trabajo de 2003 muestra, según opinión del autor, que tener un ministro de defensa militar no puede tener implicaciones negativas para el logro del control civil sobre los militares. Como los

¹⁰ Menos los Estados Unidos que dada su dinámica de preeminencia global, encuentra y encontrará múltiples alternativas al utilizar sus FFMM para la defensa de sus intereses, aun preventivamente, hecho éste que les da un ámbito de infinitas posibilidades y pretextos de intervención militar.

Los militares son inseparables del Estado porque éste debe llevar a cabo importantes roles integradores.



temas son diversos, comenzamos con el comentario a los trabajos de David-Piön-Berlín iniciando con su aporte al tema de la autonomía militar.

Haciendo la aclaración que la literatura sobre autonomía militar es escasa,¹¹ el autor establece que el propósito del trabajo es acercarse al tema de la autonomía militar dada la influencia de las Fuerzas Armadas en las democracias de Sur América en procesos de transición hacia sistemas democráticos. En términos de autonomía propone una interesante progresión o continuo avance que va desde la autonomía representada en la defensa de los intereses corporativos y del área profesional hasta la búsqueda de la autonomía en el área política. El supuesto de Piön-Berlín (1992) es que existe la tendencia hacia la autonomía o la expansión de la capacidad

¹¹ En la revisión bibliográfica cita cuatro trabajos sobre autonomía militar que corresponden a estudios de caso, Chile, Perú, Japón.

discrecional de los militares con diferentes propósitos desde la defensa de la institución de interferencias externas de los políticos por ejemplo, hasta la ampliación de sus prerrogativas mientras que limitan las del Gobierno. Los indicadores utilizados por Pión-Berlín¹² consideran el hecho de quien tiene el control a la capacidad de decidir sobre áreas y temas, que van desde el ámbito profesional al político, utilizando tres niveles de calificación, alta, media y baja. Pión-Berlín no ve relaciones organizacionales concretas mediante las cuales se produzca un resultado en la creación, regulación y ejecución de la Política de Seguridad y Defensa. Por indicadores que no son ni profesionales ni políticos las cataloga Pión-Berlín en un área denominada profesional-política. Estas son producción y adquisición de armas, presupuesto, organización para la defensa y decisiones de personal a nivel alto.

Piόν-Berlín considera que la tendencia hacia la autonomía es consecuencia de la evolución profesional de cualquier organización, incluyendo las FF.MM y coincide con lo expuesto en relación a la autonomía corporativa basada en que la profesionalización puede estar inversamente relacionada con la subordinación política (Piόν-Berlín, 1992, 84-85).

De los resultados encontrados por Piόν-Berlín¹³ se deriva: (1) Existe una autonomía de los militares en temas profesionales como decisiones de personal a nivel bajo o “junior” y en los temas relacionados con doctrinas, educación, reforma militar; (2) La correlación es positiva entre la autonomía profesional sobre la autonomía militar en el ministerio de la Defensa y la organización para la defensa como la denomina el autor. No otras correlaciones son evidentes de los resultados mostrados. (Piόν-Berlín 1992,91). En el trabajo comentado, es clara la ausencia de un coherente marco organizacional en teoría que le permita al autor correlacionar los indicadores con el fenómeno de la teoría en la perspectiva organizacional.

12 Decisiones en el área de personal de niveles altos y bajos; tamaño de la fuerza; educación y doctrina militar; reformas en las organizaciones militares; presupuesto militar; industria militar y adquisiciones; organización para la defensa; inteligencia; seguridad interna; derechos humanos (Piόν-Berlín, 1992, 91)

13 Piόν-Berlín estudia cinco países: Argentina, Brasil, Uruguay, Perú, Chile. Estos países “emergieron” de largos periodos de regímenes autoritarios.

En la medida en que los militares intervienen en actividades nuevas, expandiéndose vertical y horizontalmente, por solicitud del Gobierno y las autoridades constitucionales, no se constituyen en una amenaza para el logro del control civil.

Para Piόν-Berlín (2001 A), desde el nacimiento del Estado-nación los civiles se han enfrentado al problema de cómo subordinar a los militares (Piόν-Berlín, 2001 A, 1-2). Para América Latina el control civil de los militares es un objetivo a lograr y es el tema central de la política pese que la región pasó de regímenes autoritarios a democráticos (Piόν-Berlín, 2001 A, XI).

En este orden de ideas, para Piόν-Berlín (2001 A, 10-13) hemos regresado a la pregunta de Huntington de 1957 de cómo lograr el control civil sobre los militares dado que tenemos desafíos a considerar tales como: (1) Limitar la influencia militar mientras se preserva o aumenta su profesionalismo; (2) Responder adecuadamente a las reformas orientadas a seguir las fuerzas de globalización y mercado sobre nuestras sociedades; y (3) encontrar la mejor forma para diseñar y administrar las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas.

Sin embargo es de nuestro interés lo que se desprende de su planteamiento acerca de la clasificación de los trabajos en RCM, pues de cada categoría se derivan planteamientos en el control civil a los militares. Las tres aproximaciones analíticas al estudio de las RCM en América Latina se basan en el planteamiento de 3 paradigmas y perspectivas. El paradigma racionalista que como perspectiva desarrolla análisis de estrategias y de acción incluyendo

teorías de juego; el paradigma estructuralista¹⁴ que desarrolla análisis de instituciones; el paradigma cultural que desarrolla análisis subjetivos incluyendo creencias e interpretaciones.

Por cada paradigma y perspectiva se da un enfoque del control civil así: (1) desde el paradigma racional, los militares propenden a preservar sus capacidades coercitivas mientras que los políticos miden su desempeño, utilizan su legitimidad para mantener el control. Las opciones estratégicas se dan para cada situación; (2) en el paradigma estructural el análisis institucional permite entender cómo las Fuerzas Armadas resuelven los problemas de coordinación para la acción. El control civil se logra mediante agencias gubernamentales y mecanismos estructurales que restringen los canales de influencia de los militares; (3) el paradigma cultural considera, entre otros, que los militares piensan que son los custodios de los intereses nacionales. El control se basa entonces en tener y evaluar, ante problemas políticos, diferentes alternativas en las que la militar es una más.

Dentro del paradigma estructural Pión-Berlín (2001A) contesta la pregunta de ¿Por qué los militares para el caso argentino permanecen subordinados cuando el Ministerio del ramo es inadecuado para lograr la subordinación de éstos? La respuesta es que permanecieron subordinados dadas las funciones cumplidas por los ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y el Congreso que limitaron la influencia militar por medio de recursos materiales y por medio de la definición de roles a los militares o las misiones que las Fuerzas Armadas deben cumplir en nombre del Estado, así como el incremento por parte de los civiles del conocimiento de temas militares que permite evaluar desafíos a la seguridad nacional. Por lo tanto, altos niveles de autonomía y conocimiento, incluidos los temas militares, en los

ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, el Congreso sobrepasaron y compensaron las deficiencias del ministerio de Defensa.

Tal vez por considerar implícitamente la existencia del anterior enfoque institucional, para Pión-Berlín los militares por un lado están cada vez más relacionados con otras actividades a nivel horizontal y vertical¹⁵ y las otras instituciones pueden desempeñar una función importante en el control civil. Para Pión-Berlín (2003) en la medida en que los militares intervienen en actividades nuevas, expandiéndose vertical y horizontalmente, por solicitud del Gobierno y las autoridades constitucionales, no se constituyen en una amenaza para el logro del control civil.

> Conclusiones

A continuación enumeramos las principales conclusiones de la revisión bibliográfica de las RCM en América Latina y la ampliación de las actividades profesionales de los militares.

1. Se ha ampliado la esfera de actividades de los militares en América Latina más allá de los ámbitos estrictamente castrenses. Este fenómeno es considerado como un hecho comprobado en la literatura de RCM.
2. En América Latina las Fuerzas Armadas se han orientado a desempeñar diferentes roles domésticos y no exclusivamente a la defensa nacional ante amenazas externas.
3. Los militares desempeñan una labor importante en la estabilidad política de los países de América Latina que los lleva a desarrollar actividades en la esfera política y social de los Estados. Estos roles son importantes y legítimos por ser aceptados por los regímenes.

14 Es conveniente relacionar esta propuesta con la efectuada por Hall y Taylor (1996) en su trabajo "Political Science and the three new institutionalisms" en el cual define y describe los institucionalismos históricos, de decisión racional y sociológica. Análisis en teoría de juego son considerados en este enfoque institucionalismos de decisión racional. El nuevo institucionalismo está en la categoría de institucionalismo sociológico, tomando explícitamente dentro de esta categoría el bien conocido capítulo "the iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality" de DiMaggio y Powell.

15 Expansión horizontal: tareas relacionadas con el control de actividades criminales, distribución de comida y medicinas. Expansión vertical: nombramientos en cargos dentro del Gobierno por fuera de los cuerpos militares. No toda expansión vertical es un desafío al control civil por ejemplo no implica un desafío al nombramiento de un militar como Ministro de Defensa o nombramiento por ejemplo en Consejos de Seguridad y organismos staff.

4. La efectividad de las Fuerzas Armadas en los proyectos de acción cívica ha dado lugar a una mayor autonomía de los militares en América Latina.
5. El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas cuya tendencia es desempeñar nuevos roles choca contra el propósito de tratar de limitar la influencia militar en la sociedad. Por ello nuevos sistemas de coordinación y control civil se proponen dependiendo del paradigma de interpretación utilizado.
6. Es inevitable en América Latina la ampliación del campo militar- profesional a las esferas sociales y políticas de Estado.
7. Los militares requieren nuevas habilidades profesionales para encarar el reto que les impone los nuevos roles.
8. La nueva forma de intervención militar en las esferas sociales y políticas en América Latina ha sido consentida por los regímenes democráticos.
9. La debilidad institucional de los Estados así como los retos y amenazas que imponen la globalización y aperturas comerciales dan lugar a la ampliación de las actividades profesionales de los militares, incluyendo entre estas, la Acción Integral.

La sociedad civil debe acercarse a los temas de seguridad y defensa no solo capacitando a civiles para que trabajen conjuntamente con los militares en los temas domésticos sino incluyendo áreas de seguridad y defensa dentro de los programas académicos.

> Recomendaciones

De lo anterior surgen las siguientes recomendaciones:

1. Los nuevos roles de los militares implican la necesidad de implantar mecanismos de coordinación gubernamental, tanto a nivel del ejecutivo como del ministerial.
2. Las necesidades de coordinación a partir de los nuevos roles de los militares implica una necesidad de acción eficaz de monitoreo y control del desarrollo de las responsabilidades de los diversos organismos involucrados a nivel del Estado en cumplimiento de la Acción Integral.
3. Se requiere de un organismo a nivel presidencial en el cual civiles y militares monitoreen y coordinen la Acción Integral del Estado.
4. Se deben adaptar los sistemas educativos de los militares para desarrollar nuevas habilidades y competencias que se requieren dados los nuevos roles.
5. La sociedad civil debe acercarse a los temas de seguridad y defensa no solo capacitando a civiles para que trabajen conjuntamente con los militares en los temas domésticos sino incluyendo áreas de seguridad y defensa dentro de los programas académicos, creando centros de investigación y estudio en los que conjuntamente con los militares, se profundice en los temas de seguridad y defensa.
6. Los militares y los civiles deben trabajar en conjunto no solo a nivel académico sino en organizaciones de apoyo para la creación y monitoría de políticas en seguridad y defensa como por ejemplo en los Consejos Nacionales de Seguridad y Defensa.
7. Los proyectos en Acción Cívica e Integral de los militares deberán ser monitoreados conjuntamente por los civiles y los militares y para ello se deben crear instituciones de coordinación y control en las cuales trabajen conjuntamente civiles y militares.

Bibliografía

1. AGÜERO, Felipe; Soldiers, civilians and democracy. Post-Franco Spain in comparative perspective. The John Hopkins University Press, 1995.
2. ALBRIGHT, David E. Comparative conceptualization of the civil-military relations, *World politics*, Vol. 32, No. 4, July 1980, Págs. 553-576.
3. AVANT, Deborah D., *Political Institutions and Military Change lessons from peripheral wars*. Cornell University Press, Ithaca and London, 1994.
4. BLAND, Douglas L. A unified theory of civil military relations *Armed Forces and Society*; Fall 1999; 26. Págs. 7-26.
5. BLAND, Douglas L. Patterns in liberal democratic civil-military relations. *Armed Forces and Society*, Vol. 27, No. 4, Summer 2001, Págs. 525-540.
6. CAMMACK, Paul; POOL, Davis, TORDOFF, William; *Third world politics a comparatives introduction* the John Hopkins University Press. Baltimore and Hong Kong, 1988.
7. CLEAVES, Peters y PEASE, GARIN, Henry; State autonomy and military policy making, in Lowenthal y Fitch (Edit). *Armies and Politics*.
8. CAFORIO, Giuseppe; *Handbook of the Sociology of the Military*. Klower Academis/Plenum Publishers, New York, 2003.
9. DESCH, Michael C; *Civilian Control of the Military the changing security environment*. The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999.
10. DIAMINT, Ruth y CRUZ, Consuelo; The new military autonomy in Latin America. *Journal of Democracy*. 9.4(1998), 115-127.
11. DIAMINT, Ruth (editora); *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer, grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
12. FEAVER, P.; The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces and Society*, 23 (2), 1990, Págs.149-178.
13. GALBRAITH, John Kenneth; *How to Control the military*, Garden city, New York, Doubleday and Company, Inc. 1969.
14. LOVEMAN, Brian; *For la Patria. Poltics and the Armed Forces in Latin America*. A Scholarly Resouries Inc. Imprint Wilmington, Delaware, 1999.
15. LOVEMAN, Brian; *Historical Foundations of the civilian-military relations in Spanish America*, en *Civil-Military Relations*. Edited by David Pion-Berlin... (2001).
16. LOWENTHAL, Abraham F. y Fitch; Samuel J. (Ed.). *Armies and politics in Latin America*. Revised Edition. Holmes and Meier, New York, London, 1986.
17. MOSKOS, Charles; The emergent military: civil, traditional, or plural? *The pacific sociological review*, Vol. 16, No.2, *Military Sociology* (April, 1973), Págs. 255-280.
18. NUNN, Frederick; *Peace and war in Latin America: changing perspectives on Military-civilian relations*. *Latin America Research Review*, Vol 34, No2, June 2004.
19. O'DONNELL, Guillermo; *Modernization and Military corps: theory, comparisons and the Argentine Case*, en *Armies and Politics in Latin America*, Revised Edition... 1986.
20. PION-BERLIN, David; *Civil-military relations in Latin America*. New analytical perspectives the University of North Carolina Press. Chapel Hill and London, 2001 A.
21. PION-BERLIN, David; *A new civil-military pragmatism in Latin America*, REDES 2003 Academic Papers.
22. PION-BERLIN, David; *Civil-military circumvention. How Argentine State Institutions compensate for a weakened chain in command*, en *Civil-Military Relations*. Edited by David Pion-Berlin... (2001B).
23. PION-BERLIN, David; *Military autonomy and emerging democracies in South America*. *Comparative Politics*, Vol.2 5, No 1, October 1992, Págs. 83-102.
24. SIGMUND, Paul E; *Approaches to the study of the military in Latin America*. *Comparative Politics*, Vol. 26, No. 1, October 1993, 111-112.
25. STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics. Brazil and the southern cone*. Princeton University Press 1988.
26. STEPAN, Alfred. *The new professionalism of internal warfare and military role expansion*, en Lowenthal y Fitch (Edit). *Armies and Politics*.
27. VAN DOORN. *The soldier and social change*. Sage Publications, Beverly Hills/London, 1975. 🌈