

Capítulo I: Perspectivas teóricas y posiciones. Relaciones fuerzas armadas y sociedad, estado del arte

Contenidos

I.I Introducción	2
I.II. De las interrogantes a los modelos teóricos.....	4
Un campo de estudio clásico, su paradoja esencial y un debate inacabable.....	4
I.III. Principales tradiciones teóricas y sus desarrollos posteriores.....	10
Huntington: “Control civil”; una categoría teórica controvertida	10
Bengt Abrahamsson; Profesionalización y poder militar	14
Cuadro I.1: Implicancias de la profesionalización(1) y la profesionalización(2) para la influencia normativa y el poder político.....	16
Contrapunto y algunas conclusiones sugerentes: los militares profesionales, la profesionalización y el poder	17
I.IV. Algunos desarrollos y aportes significativos post-guerra fría en EEUU.....	19
Cuadro I.2: Control Civil de los Militares como función del tipo e intensidad de las amenazas	24
Cuadro I.3: Predicciones de una teoría estructural.....	25
I.V. Desarrollos recientes y su aplicabilidad al contexto latinoamericano.....	26
I.VI. A modo de conclusión	31

I.I Introducción

A diferencia de otras áreas temáticas con una larga tradición documental y bibliográfica, el informe de investigación que se presenta tiene varias características que es necesario relevar para comprender la vasta bibliografía y con ella la diversidad de perspectivas teóricas desde las cuales y con las cuales hemos sostenido nuestros análisis.

De ello resulta una primera tensión: aquella que parte de las perspectivas teóricas y aquella que se configura por los objetivos generales y específicos de nuestra investigación.

De dicha tensión emerge una evidencia inicial: es posible encontrar un amplio panorama teórico y una tradición instituida en los estudios académicos dirigidos al análisis de políticas públicas. Sin embargo, los mismos se centran en temas clásicos referidos a la comprensión de las formas y las transformaciones de los Estados.

Una segunda evidencia sugiere lo que podría denominarse una *geografía asimétrica de los estudios y contenidos*, que guarda estrecha relación con las diferencias históricas en los procesos particulares de institucionalización del Estado.

Si atendemos a esto es posible comprender por qué afirmamos que el estudio y análisis de políticas públicas es un área relativamente novedosa de la ciencia política, en tanto a lo que asistimos con el desarrollo de estos estudios es al abandono crítico de una perspectiva teórica en ciencia política basada en la dispersión y/o el tratamiento parcial de procesos fuertemente vinculados.

Este tratamiento dispersivo y los esfuerzos teóricos que los acompañan dan cuenta por una parte del propio desarrollo histórico del análisis político, mientras que, sin proponérselo, crean las condiciones teóricas mínimas que, *a posteriori*, sostienen las opacidades y visibilidades que observamos en las diferentes temáticas.

Si se atiende a los estudios y análisis nacionales de las políticas públicas de seguridad y defensa puede advertirse que se perfilan como significativamente escasos, aislados y tardíos.

Ello definitivamente no se corresponde con la significación que dichas áreas tienen en el ordenamiento y estructura del Estado uruguayo.

No se corresponden en particular con su peso en el presupuesto nacional, ni con sus impactos en la regulación y ordenamiento de las prácticas de la vida pública de los ciudadanos.

Lo anterior cobra una doble significación, la primera vinculada al carácter histórico de los acontecimientos nacionales donde dichas áreas han sido relevantes por el impacto que sus manifestaciones han tenido en el efectivo transcurrir de la vida democrática del país.

En tal sentido los estudios que tangencialmente abordan dichas áreas se sustentan en una base analítica que al concentrarse en la línea de las legitimidades del derecho, recorta otras dimensiones de investigación.

Nuestro país ha producido un relevante número de trabajos que exploran y muestran las formas a través de las cuales se constituyeron procesos políticos y sociales que transformaban la legitimidad del estado y con ello la alteración radical de la concepción de ciudadanía y democracia. La fertilidad y pertinencia de dichos estudios resultan indiscutibles.

Sin embargo y por el carácter que las áreas de seguridad y defensa tienen para los estados modernos, resulta imprescindible incorporar una perspectiva que indague específicamente las transformaciones, las formas organizacionales y los modos de

articulación que éstas tienen con la política. Con ello atendemos a una concepción de Estado que ubica como prioritario lo que se denomina calidad de la democracia¹.

Este escaso y aislado tratamiento de las cuestiones vinculadas a la seguridad y defensa no sólo muestran la posición desvalorizada y las dificultades para su constitución en objeto de investigación legítimo, pertinente y relevante, sino que crea además condiciones para asegurar la continuidad y mantenimiento de una forma política largamente instituida que conduce a la opacidad y el corporativismo al tiempo que explica la tendencia a la monopolización corporativa del *expertise* respecto a tales asuntos.

Sin la anterior consideración no es posible arribar a un análisis descriptivo y mucho menos explicativo que dé cuenta de la fuerte tendencia histórica que ha caracterizado el accionar de las corporaciones profesionales policial y militar con vistas a *monopolizar* el conocimiento susceptible de ser producido sobre la cuestión.

Es justamente esta lógica fuertemente instituida y simbólicamente legitimada, la que permite comprender que no sea extraño que seguridad y defensa, en tanto políticas públicas, constituyan ámbitos particularmente opacos de la actividad estatal y *rara avis* del debate público informado.

En nuestro país la entrada de los temas vinculados a seguridad y defensa en la agenda política pública es francamente reciente.

Se observa en los últimos 15 años, bajo la denominación de *seguridad ciudadana* y como resultado de un doble proceso –aumento de la percepción de inseguridad en la sociedad y marcado interés en el tema por parte de los organismos internacionales de crédito (BID, BM, etc.)- un tratamiento ascendente de la misma en la agenda política pública.

Sin desconocer su importancia para la vida política del país, dicha dimensión de la seguridad no constituye el interés central de nuestro trabajo.

Uno de los objetivos centrales de la investigación realizada fue producir conocimiento específico e información sobre seguridad y defensa en una perspectiva teórica e investigativa que, de modo general, aún permanece en estatuto de marginalidad en la agenda de investigación universitaria.

Al proponer la producción específica de conocimientos sobre defensa nacional, política militar y los *asuntos* de seguridad regional, todos ellos incluidos en la investigación desarrollada, se partió de ciertas evidencias relevadas en trabajos anteriores.

Estas evidencias pueden relevarse en varios planos que resumimos en:

- **Ausencias en la agenda política:** visible en el escaso debate parlamentario y programático de los partidos políticos, funcionamiento inercial y asistemático de las comisiones de defensa en el Parlamento, importante desconocimiento de los legisladores sobre concepciones políticas de defensa y seguridad, marginalidad de las asesorías y tácita aceptación del monopolio de las corporaciones profesionales sobre el conocimiento en la materia.

¹ Se considera en este trabajo la definición de democracia desarrollada por Guillermo O'Donnell en "Notas sobre la Democracia en América Latina" (O'Donnell 2004: p 10 y ss). Para dicho autor, el concepto de democracia debe incluir, además de la dimensión dahliana clásica de régimen por el cual se escogen las autoridades políticas (R. Dahl 1993), dos dimensiones más. Ellas son, por un lado, *democraticidad del estado*, definida como el correcto funcionamiento de sus organizaciones burocráticas y del sistema legal que sostiene, así como de su credibilidad en tanto "foco de identidad colectiva" que postula perseguir el bien común de la sociedad. La otra dimensión, la *democraticidad de la Sociedad*, que puede definirse sucintamente como el grado de respeto efectivo hacia los derechos civiles (humanos) de todos sus miembros.

- **Tratamiento informativo:** bajo perfil informativo en los medios de prensa de las problemáticas de seguridad y defensa, de las implicaciones políticas de las mismas, así como de los compromisos internacionales del país en dichas áreas.
- **En el plano simbólico y la concepción ciudadana:** percepción de la ciudadanía de la *esfera de lo militar* con un nivel de *ajenidad* característico de una cultura política que, por liberal, no comparte valores y conceptos consustanciales al universo valórico militar (S. Huntington, 1957)

A lo anterior hay que agregar los efectos producidos por la reciente dictadura civil militar que articulada con largas y muy asentadas tradiciones políticas contribuyen a la profundización de la brecha entre la sociedad civil y todo *lo militar*.

I.II. De las interrogantes a los modelos teóricos²

Un campo de estudio clásico, su paradoja esencial y un debate inacabable³

Desde que la humanidad, organizada en comunidades, debió delegar de forma temporal o permanente su defensa ante agentes internos o externos que percibe como amenazas a su existencia y/o estabilidad, se enfrentó a una paradoja prácticamente insoluble. El desafío que el problema plantea dio origen al debate práctico y teórico que a la postre configura este campo de estudio.

La paradoja es tan sencilla como el desafío que ella plantea: las sociedades desarrollan instituciones para protegerse pero, al mismo tiempo, dichas instituciones le generan temor⁴.

Enfrentadas e interpeladas en su voluntad y accionar, las respuestas dadas históricamente a esta cuestión no admiten modelos simples y menos aún definitivos.

El propio proyecto social que busca la institucionalización de formas de protección y defensa para asegurar su propia persistencia política contiene o supone un doble desafío.

En primer lugar, producir y mantener los equilibrios institucionales adecuados que aseguren que los militares sean suficientemente poderosos y hábiles para cumplir con las tareas/misiones que le son socialmente asignadas.

En segundo término, producir las condiciones que sin desconocer la exigencia anterior aseguren un efectivo y sistemático nivel de subordinación que garantice que los aparatos armados diseñados sólo harán lo que las autoridades civiles les autoricen.

A partir de Platón, la filosofía política ha intentado resolver esta paradoja y encontrar respuestas al desafío que plantean los aparatos armados.

Si bien el problema de la dirección y del control de las fuerzas militares ya se planteaba en la democracia clásica griega, el mismo asume mayor dramatismo desde que, junto con el desarrollo y transformaciones de los estados-nación, los aparatos de coerción estatal organizada adquieren el carácter de instituciones permanentes y profesionalizadas.

² El trabajo de revisión básico sobre el que se apoya el desarrollo que sigue se realizó para la tesis de maestría de Julián González(2002) y se retomó en la investigación inédita que el autor desarrolló para CLACSO. Diego Gonnet amplió el análisis incorporado alguna bibliografía más reciente en su monografía de licenciatura(2005). En el proceso de reflexión para este trabajo se incorporaron además aportes de Rolando Arbesún.

³ En este punto se sigue básicamente el desarrollo que propone Peter Feaver (1996).

⁴ En el caso uruguayo un excelente ejemplo de estas preocupaciones lo representa el debate Batlle y Ordóñez-Mibelli registrado en las páginas de “El Día” durante 1917, recogidas en M Vanger (1989).

Varias son las interrogantes que se abren en esta dirección, entre ellas: ¿Cuáles son las amenazas que percibe la sociedad y, por tanto, cuál debe ser el carácter, la dimensión y el poderío de dichos instrumentos que se proponen para su defensa?

Y consecuentemente; ¿cómo neutralizar las amenazas potenciales que estas instituciones plantean a la libertad de los individuos y la sociedad en general? Pero, además; ¿cuántos recursos deberán asignarse a estos esfuerzos y quién y en qué proporción deberá proveerlos? Y aún antes de todo ello: ¿quién o quiénes serán los encargados de proveer la defensa en nombre de la comunidad y qué habilidades y capacidades se espera de ellos?

Dos principios fundamentales y potencialmente conflictivos están implícitos en esta problemática cuando nos referimos a las situaciones contemporáneas de su concepción y desarrollo.

Por una parte; en las sociedades contemporáneas la institución militar debe reunir una serie de características que la modelan idealmente. Su misión fundamental de defensa de las instituciones políticas de la sociedad –típicamente el estado y su soberanía-, les exige un conjunto de acciones que objetiven su capacidad permanente y sistemática para atender y regular las emergencias extremas que las afecten, así como estar diseñadas adecuadamente para ello y ser suficientemente fuertes como para enfrentar exitosamente las amenazas que, generalmente, se expresan de manera imprevista.

Justamente, en la conjunción de idealidad mandatada social y políticamente con las capacidades que desarrollen para el cumplimiento de sus misiones, se diagrama lo que podemos denominar el sentido simbólico de las organizaciones militares, en tanto constituye su primer vector de legitimación social y simbólica por parte de aquellos en cuyo nombre se les asigna la función protectora de la defensa.

Ello significa que lo primero que socialmente se espera de las Fuerzas Armadas es que sean capaces de enfrentar exitosamente las eventuales guerras que encare la sociedad o, lo que es similar, que se constituyan en un eficaz factor de disuasión ante potenciales agresores.

Si atendemos a lo descrito podremos comprender entonces lo que significa social y políticamente el desarrollo de una épica que objective de forma histórica sus fundamentos sociales. Esta variable épica resulta a todas luces fundamental para el análisis de las relaciones entre las instituciones encargadas de la defensa y la seguridad y aquellos en cuyo nombre las mismas se institucionalizan.

Cuando esta épica se presenta alterada, se afecta directamente a la legitimación y el reconocimiento simbólico de las instituciones y organizaciones de defensa y seguridad, elemento que obtura incluso la capacidad para producir discriminantes entre lo actuado históricamente y las capacidades reales de los mismos para el cumplimiento de las misiones asignadas.

En los límites de la ruptura simbólica lo que se deslegitima radicalmente es la propia lógica social que sanciona el acuerdo para la existencia de tales instituciones y organizaciones.

En un intento de descripción que modela la idealidad, las Fuerzas Armadas son comparadas por Feaver con los almohadones de aire de los autos modernos: una garantía frente a los posibles desastres.

Ellas deben estar siempre prontas aunque se espera no tener que usarlas. Su dimensión debe ser proporcional al riesgo que enfrenta la sociedad; de lo que se desprende que una fuerza exagerada podría provocar reacciones indeseables y peligrosas de otras sociedades que se sientan amenazadas por tal poderío o tentar al propio gobierno a actuar agresivamente. Además, los recursos que la sociedad

dedique a su defensa deben guardar proporción con sus reales posibilidades. De lo contrario, podría verse amenazada su propia viabilidad económico-social.

De todas formas, una vez definida la necesidad de una institución militar, carece de sentido no dotarla del poderío y la capacidad necesarias con relación a la/s amenaza/s que la sociedad percibe para su subsistencia y para cuya neutralización/eliminación se requiera el uso de la violencia.

Si esto acontece, además de la legitimación simbólica se afecta directamente la capacidad combativa de las fuerzas y se crean las condiciones mínimas indispensables para el desarrollo de procesos de autonomización.

La ausencia de una política capaz de dotar a las fuerzas armadas de los medios necesarios para el cumplimiento de sus misiones, es un claro indicador del modo en que políticamente se produce la desvalorización institucional de las mismas. Se pone en entredicho así el valor político asignado y con ello la dimensión política de su conducción se torna inexistente e ineficaz.

Por regla general este último problema aparece descrito y explicado bajo una racionalidad de tipo económica, fundada en la escasez de los recursos. Si bien es cierto que los recursos disponibles son indispensables para la cobertura de las dotaciones y misiones, ello no resulta, históricamente, una variable analítica que agote la comprensión del problema.

Puede afirmarse, en función del análisis histórico de las relaciones entre poder político y fuerzas armadas, que la variable económica resulta además, una forma política de control cuando la institucionalidad política de la conducción de la defensa no se sostiene en el formato de una política de defensa con rango de Estado.

Con ello el análisis de las relaciones entre el poder político instituido y las fuerzas armadas avanza más allá de las fórmulas presupuestales y recobra su valor de variable política susceptible de ser analizada.

Para decirlo más directamente, el monopolio del uso de la fuerza se verifica y objetiva en el monto presupuestal asignado atendiendo a las misiones establecidas, pero esta asignación es siempre la forma económica que expresa la voluntad política para el mantenimiento del monopolio en el uso de la fuerza. En cambio, cuando esta voluntad política se objetiva en magros presupuestos lo que se instituye es la posibilidad de una desmonopolización de este uso de la fuerza.

Las figuras posibles de esta desmonopolización políticamente concebida van desde el *mercenarismo* hasta la dependencia exterior de otras fuerzas.

El segundo principio, íntimamente vinculado con el anterior aunque en tensión con éste, es que los militares deben tener características tales que impidan el riesgo de que destruyan a la sociedad que deben salvaguardar.

Si los militares deben desarrollar la capacidad de imponer su voluntad sobre otros, resulta evidente que dicha habilidad podría ejercerse sobre la propia sociedad que los creó.

No en vano, una de las preocupaciones centrales de los estudios sobre relaciones fuerzas armadas y sociedad es la eventual toma del poder por parte de los militares. Otra es el peligro de que un excesivo gasto militar pueda debilitar –y en ese sentido destruir- a la sociedad o someterla al riesgo de agresiones externas.

Una tercera posibilidad –la más frecuente- es que los militares no observen la necesaria obediencia al gobierno legítimo y, aún sin derrocarlo, impongan sus puntos de vista y/o intereses corporativos en base al poder que la sociedad puso en sus manos.

En realidad, la cuestión de las relaciones civiles militares en una democracia –y aún en un sistema no democrático-, como lo señala Feaver, puede conceptualizarse

en cierto sentido como caso particular –aunque extremo- de los problemas de agencias que caracterizan las relaciones entre los responsables políticos y las oficinas y/o servicios especializados en los cuales un gobierno delega determinadas funciones especializadas.

En general, podría decirse que el problema de las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad es el de garantizar los equilibrios adecuados para que los militares sean capaces de cumplir con las misiones que el gobierno legítimo les asigne y que, además, tengan la voluntad de hacerlo.

Históricamente dichos equilibrios se han expresado de dos formas fundamentales. La primera es la que observamos en las regulaciones a través de las leyes y sistemas de control social y político; la segunda es la que se expresa y verifica en el formato disciplinario que los constituye como guerreros.

No necesariamente ambas formas aparecen en registros naturales de concordancia. Es posible observar, en la historia de estas relaciones, momentos de tensión e incluso de rupturas entre ellas.

Sin embargo, en la práctica histórica, lo que se verifica es la radical importancia que adquiere la producción disciplinaria de las fuerzas armadas.

Producción disciplinaria que adopta su formato más visible en los reglamentos y doctrinas, pero que se dibuja desde los sistemas de selección, reclutamiento y formación.

Lo que se trasunta con claridad a través de la producción disciplinaria es el tipo de combatiente que se propone producir y ello da cuenta siempre de un perfil político de combatiente.

De lo anterior se desprende cómo las transformaciones y las regulaciones en las relaciones civiles militares en una democracia no alcanzan su máximo punto resolutivo si se limitan a la formalización jurídica. Es necesario avanzar siempre hacia una transformación organizacional radical que incluya -como se ha señalado- toda la mecánica y el contenido político otorgado a los mecanismos de selección, reclutamiento y formación.

El desconocimiento de las relaciones entre la dimensión jurídico-simbólica y la materialización de las mismas en la práctica formativa y de conducción política de las fuerzas armadas lleva inexorablemente a un dualismo que deriva en manifestaciones y acciones donde la escisión y la autonomía constituyen la base de unas relaciones de subordinación formales, pero no efectivas.

Una mirada a las diferentes experiencias históricas muestra además, cómo las fuerzas armadas son utilizadas por los gobiernos legítimos para cumplir tareas que poco tienen que ver con la defensa nacional y/o la guerra; bajo la forma de las denominadas misiones secundarias o “subsidiarias” (Morris Janowitz, 1960).

Ello es resultado, por una parte, de que la construcción de un instrumento capaz de prevenir, neutralizar o vencer amenazas externas, desarrolla capacidades “auxiliares” que lo vuelven apto como un virtual “accesorio multipropósito” al servicio del gobierno. De hecho, así ha sido utilizado y ello agrega una particular complejidad a la problemática en análisis.

Las interrogantes que al respecto se formulan, discriminan efectos y re-direccionan el análisis político que de ello pueda realizarse.

¿En qué medida el cumplimiento de “tareas secundarias o accesorias” resiente las capacidades militares para cumplir con su misión fundamental?

¿Hasta qué punto el desarrollo de “misiones secundarias” contribuye al aumento del poder de los militares y pone en riesgo el adecuado control civil?

También y más allá de la capacidad militar para cumplir ciertas tareas de carácter esencialmente civil, ¿es su utilización racional política y/o económicamente?

Y finalmente, desde una perspectiva más normativa, el fenómeno anterior introduce la interrogante acerca de: ¿cuáles son las misiones y, por tanto, las características de la fuerza militar –estructura y despliegue de fuerzas, tipo de armamento, entrenamiento, preparación, etc.- que más favorecen o ambientan la obediencia militar y/o facilitan el control civil y/o minimizan las posibilidades de intervención ilegítima de los militares en la esfera política?

Desembocamos, así, en una de las problematizaciones más fértiles y que ocupa a casi todos los analistas y teóricos. Nos referimos a aquello que de forma ubicua se denomina “lo militar vs. lo político” y sus relaciones.

Dicho en términos de S. Huntington (1957), se trata de definir con la mayor claridad posible qué es lo que integra legítimamente la “esfera de lo profesional militar”. Una cuestión que podría ubicarse en el “corazón” de la problemática en análisis⁵ y que, por otra parte, no es más que expresión particular de esa distinción “wilsoniana” clásica entre política y administración.

En principio, las autoridades de gobierno poseen derecho a decidir respecto a toda la amplia temática que comprende “lo militar”.

Sin embargo, suele acontecer que si los militares reivindican una esfera de actuación propia y ella es tradicionalmente respetada por los gobernantes, dando origen a una suerte de *división del trabajo* y un consecuente proceso de especialización funcional. Ambos, asentados en procesos históricos y tradiciones específicas de cada sociedad. En definitiva, los responsables del gobierno, actuando en representación de la ciudadanía, han delegado la administración de los medios de violencia en una organización estatal especializada.

En su desarrollo, las FF.AA. se han ido conformando como una institución de creciente complejidad y sus funciones han determinado la necesidad de un conocimiento técnico y una organización específicas⁶ y también cierta “cultura organizacional” con fuertes características corporativas, derivadas en gran medida del diagrama disciplinario que las sostiene y produce.

Sea como fuere, desde el punto de vista fáctico, los militares poseen un poder incontrastable sobre sus mandantes.

Esta relevante facticidad pone de relieve la importancia que adquieren los mecanismos de subordinación “subjetivos” –valores y conductas incorporados a través del proceso de socialización institucional y educación profesional– frente a los mecanismos “objetivos” de carácter básicamente jurídico-institucional.

Vale enfatizar una prescripción básica en este desarrollo de la problemática que encierran las relaciones civiles militares.

Los temas militares y de la defensa, exigen de los gobernantes un particular celo en el ejercicio de la responsabilidad de decidir en función de los objetivos y necesidades de la sociedad. Y ello, incluso, más allá de sus conocimientos específicos.

5 Algunos autores han propuesto recientemente lo que han denominado “teoría de la concordancia”; señalando una especie de “territorio común” a civiles y militares, quienes deben trabajar armónicamente en función del objetivo de garantizar la seguridad y la defensa de la sociedad. De hecho; esta “resolución” del problema supone su virtual desaparición, al eliminar la diferenciación analítica y hasta institucional entre “lo militar” y “lo civil”. Ver R. Schiff (1995)

6 Ello conforma lo que se denomina “profesionalización”, concepto que se analizará en profundidad más adelante.

En éste, como en todos los temas, aunque los expertos puedan conocer más respecto a un problema sujeto a decisión del gobierno, son los gobernantes quienes deben discernir, asumiendo la representación/delegación de la soberanía popular, cuál es la opción más conveniente/adecuada en cada caso.

En esta delicada cuestión de la toma de decisiones, la esfera de los problemas militares y de defensa es particularmente espinosa, no sólo por su carácter estratégico sino por la muy especial distribución del poder entre militares y gobernantes.

Podría decirse que “*los militares cuantifican el riesgo y los políticos lo juzgan*” (P. Feaver, 1996). En este sentido, los militares en tanto técnicos en la administración de los medios de violencia, están obligados a evaluar adecuadamente los riesgos. Los gobernantes tienen derecho a exigir o no dicho asesoramiento, pero también a no aceptarlo e incluso a equivocarse al juzgarlo.

Dado el escaso conocimiento y la falta de tradición académica respecto del campo de estudio de las relaciones entre FF.AA. y sociedad, lo que los anglo-sajones refieren como *relaciones civiles militares*, vale realizar algunas precisiones que constituyen directamente una introducción a los tratamientos teóricos más relevantes sobre estos temas.

En el campo de la ciencia política se reconoce y acepta que la preocupación respecto al peligro que representan los aparatos de seguridad para la propia sociedad que los crea ya fue planteada por Platón con su célebre pregunta: “¿quién controla a los controladores?”. (P. Feaver, 1996)

Desde entonces las respuestas que, desde la teoría política, se han sugerido no han logrado resolver ni teórica ni empíricamente el asunto.

Dicha interrogante adquiere en nuestros días una urgencia y relevancia mayor en tanto se realiza sobre la evidencia de la creciente sofisticación tecnológica, el desarrollo de sistemas de armas cada vez más mortíferos y la complejidad de los problemas logístico-organizacionales de la denominada guerra moderna.

Considerando este escenario y en una perspectiva que prioriza la importancia del control democrático-republicano de las FF.AA., pueden configurarse dos modelos de intelección que han dado lugar a dos desarrollos más ó menos contradictorios desde el punto de vista del *control democrático-republicano* de las FF.AA..

Una de estas perspectivas da cuenta de la necesidad creciente del dominio de esferas de conocimiento y de manejo procedimientos técnicos por parte de los profesionales militares que requieren, necesariamente, formas de organización similares a las observables en las organizaciones civiles. Este proceso de transformación institucional y organizacional conllevaría a lo que se ha denominado *civilización* (M. Janowitz, 1960)

Desde dicho punto de vista, tal proceso de transformación y constitución institucional y organizacional, podría conducir a una mayor integración en la sociedad por parte de las instituciones militares.

Sin embargo, la adopción de un modelo de *FF.AA. profesionales*, caracterizadas por un sistema de reclutamiento voluntario- que ha sustituido al tradicional modelo de *reclutamiento obligatorio y masivo*, pone en cuestión el concepto del *ciudadano-soldado* y re-instala en alguna medida el rasgo elitista del guerrero pre-moderno.

I.III. Principales tradiciones teóricas y sus desarrollos posteriores

Dos son los autores clásicos fundamentales en el campo de las relaciones FF.AA. y sociedad; Samuel Huntington (1957) y Morris Janowitz (1960).

Son estas dos importantes escuelas teóricas rivales a las que haremos referencia preferente, con la precisión de que se tomará al investigador sueco, Bengt Abrahamsson (1972) como principal expresión de la corriente fundada por Janowitz.

Huntington: “Control civil”; una categoría teórica controvertida

Algunas de las hipótesis que se desarrollan y exploran en este trabajo guardan fuerte vinculación con la categoría de “*control civil*” propuesta por Samuel Huntington⁷.

El modelo desarrollado por Huntington funda empíricamente sus análisis en las características principales que adquiere esta cuestión en los EEUU.

Sin embargo, su sistemática y permanente influencia en el denominado “establishment” militar norteamericano, han multiplicado su influencia en buena parte del mundo, incluso en la conformación de las FF.AA. y sus relaciones con la sociedad y la política. Ello justifica los cuestionamientos que aparecen en la bibliografía respecto a su carácter “etno-céntrico”.

Más allá de las fundadas críticas que ha recibido el esquema teórico propuesto por Samuel Huntington en el ámbito académico, pocos son los trabajos del área de las relaciones civiles militares que no lo consideren de alguna manera.

Su carácter deductivo, unido a la circunspección de sus pocas proposiciones, ha otorgado particular longevidad a su esquema teórico (Feaver, 1996: 149 a 178).

La preocupación fundamental del trabajo de Huntington es definir a partir de un modelo teórico los requisitos que aseguren un nivel adecuado de seguridad nacional para EEUU, garantizando al mismo tiempo condiciones de control civil acorde al sistema democrático de gobierno.

Sin embargo, sus proposiciones han adquirido generalidad mayor e incluso Huntington ha extendido sus análisis mediante estudios que comparan a un conjunto de países.

La construcción conceptual de Samuel Huntington expresa su adscripción a la denominada escuela del pensamiento conservador realista⁸ norteamericano, heredero directo del absolutismo europeo⁹ y afiliado filosóficamente a una concepción *hobbesiana*.

Dos son las categorías básicas contrapuestas sobre las que se construye el esquema de análisis de Huntington:

- los “**imperativos sociales**” – fuerzas sociales, ideología e instituciones predominantes en la sociedad-

7 El concepto fue planteado originalmente por S. Huntington en 1957 y resulta interesante la contrastación con el concepto que el propio autor realiza en un artículo publicado originalmente en 1995, cuya traducción bajo el título de “Fuerzas Armadas y Sociedad: Reformando las Relaciones Cívico-Militares” apareció en 1996. En dicho trabajo Huntington estudia “*las transiciones desde el autoritarismo a la democracia en aproximadamente 40 países*” de Asia, Europa Oriental, Africa y América Latina.

8 Esta corriente, de inflexión “positivista” y “racionalista” surge en contraposición con el formalismo y el “normatismo” de los “idealistas”, enfatiza la centralidad de la competencia por el poder, entendido éste como fenómeno relacional y de contenido principalmente militar. Ver Russell, Roberto (1983: 9 a 25).

9 Una expresión central de tal filiación se refleja en la prioridad de la seguridad de la comunidad, asociada al dilema paz/guerra, como valor político central. Ver Panebianco, Angelo (1995).

- los “**imperativos funcionales**” de la institución militar que surgen de la percepción de las amenazas a la seguridad y la defensa nacionales.

Estas dos “fuerzas” contradictorias son, para Huntington, las que modelan las relaciones civiles militares y el modelo de control civil.

Por otra parte, como se verá, toda su elaboración gira básicamente alrededor del concepto del profesionalismo militar.

Con significativa parsimonia, Samuel Huntington (1985) plantea la cuestión del control civil en términos atractivamente sencillos.

El control civil –dice– está vinculado con el poder relativo de los grupos civiles y militares en la sociedad. Dicho control se logra en la medida que se maximice el poder de los primeros o, lo que es lo mismo, se minimice el de los segundos.

Por lo tanto –para Huntington– la cuestión básica para definir control civil debe expresarse así: *¿cómo puede minimizarse el poder de la Institución Militar?* Obviamente, ello deberá ser compatible con su inquietud central: conseguir efectivos y eficaces niveles de seguridad nacional en EEUU.

Ante este modelo la respuesta, en principio, es casi obvia: maximizar el poder civil con relación al militar.

Sin embargo, resulta cuando menos poco probable concebir la existencia de un “poder civil” entendido como un conjunto homogéneo, particularmente para EEUU y sus tradiciones de *checks and balances*.

Por definición, los grupos civiles son múltiples y diversos y ello lleva a que la *maximización del poder civil*, en realidad, suponga maximizar el poder de uno o varios grupos civiles frente al de la Institución Militar. Este es el concepto que Huntington define como “*control civil subjetivo*”.

En los hechos, tal situación implica que las FF.AA. se conviertan en un *instrumento* al servicio del poder de un grupo de civiles frente a otro, sean ellos clases sociales, instituciones públicas, etc, y, por lo tanto, configura una realidad indeseable desde el punto de vista de la democracia.

El otro concepto que vendría a completar el paradigma huntingtoniano para las relaciones civiles-militares es el de “*control civil objetivo*”.

La situación de “control civil objetivo” implica el cumplimiento de cuatro condiciones básicas(1996):

1. *Un alto nivel de profesionalismo militar y el reconocimiento por parte de los militares de los límites de su competencia profesional,*
2. *Una efectiva subordinación de los líderes militares a los líderes políticos civiles encargados de implementar las decisiones básicas en política exterior y militar,*
3. *Un reconocimiento y aceptación de esos líderes de un área de competencia profesional y de autonomía para los militares*
4. *Todo lo cual conlleva a la reducción al mínimo de la intervención militar en política y de la intervención política en asuntos militares.*

El control civil objetivo logra sus fines, según Huntington(1985), “...*militarizando a los militares, convirtiéndolos en herramientas del Estado(...), haciéndolos políticamente neutros y estériles...*”, lo que “*en esencia*” representa el “...*reconocimiento de la profesionalidad militar autónoma*”; “...*el punto más bajo al que puede reducirse el poder militar sin hacer favoritismo entre los grupos civiles*”.

De esta forma, el cuerpo de oficiales estará preparado para servir al grupo de civiles que garantice la autoridad legítima dentro del Estado.

Para Huntington, son cuatro las condiciones históricas básicas que configuran el desarrollo de la *profesionalidad* militar:

- La *especialización funcional y la división del trabajo* que resultan del desarrollo tecnológico y la industrialización (siglos XVIII y XIX)
- El *desarrollo del estado nación*.
- El *desarrollo de los ideales y partidos democráticos*.
- La *existencia de una única fuente, reconocida y legítima, de autoridad sobre las fuerzas militares*.

Al establecer las condiciones que “*potencian al máximo la profesionalidad militar y el control civil objetivo*”, Huntington indica que la clave debe ubicarse en los “*dos niveles de las relaciones civiles-militares*”:

- El nivel del poder¹⁰, donde enfatiza la importancia del “*poder relativo del cuerpo de oficiales con relación a los grupos civiles de la sociedad*”
- El nivel ideológico donde señala como relevante “*la compatibilidad de la ética profesional (militar) y la ideología política que prevalece en la sociedad*” (1985).

En este último sentido, hay que resaltar que Huntington asigna particular importancia a la tensión entre la ética/mentalidad militar y la ideología política dominante en la sociedad.

Aunque no profundizaremos aquí en la discusión que el autor realiza respecto a los conceptos de *poder*, *autoridad* e *influencia*, ni en su ejercicio de cotejo entre la “*ética o mentalidad militar*” y lo que considera las cuatro ideologías “*más significativas de la cultura occidental: liberalismo, fascismo, marxismo y conservadurismo*” (Huntington 1985)¹¹, sí conviene recordar la conclusión de su análisis: el conservadurismo es la ideología que mejor se ajusta a la ética militar, a la que caracteriza como de tipo “*realismo conservador*” (Huntington 1985)¹².

A partir de su modelo analítico, Huntington establece dos grandes generalizaciones:

1. La realización del “control civil objetivo” depende “*de la consecución de un equilibrio apropiado entre el poder de la Institución y la ideología de la sociedad*”.
2. La distribución del poder entre civiles y militares que maximiza la “profesionalidad militar” y el “control civil objetivo” es función de la *compatibilidad entre la ideología social dominante y la ética militar profesional* (Huntington, 1985).

La larga vida académica de Huntington, unida al carácter deductivo de su sistema teórico y a la ausencia de una propuesta teórica equivalente capaz de superarlo¹³, explica en buena medida su vigencia, más allá de que sus previsiones han sido muchas veces refutadas empíricamente o se han revelado insuficientes.

10 Poder es, para Huntington, la capacidad de controlar el comportamiento de los demás

11 Según aclara el mismo autor por conservador entiende a la filosofía de Burke, el liberalismo lo asimila a los escritos de Locke, Bentham, Adam Smith, etc, al fascismo lo asimila tanto al mussolinismo como al nazismo y el marxismo lo entiende de acuerdo a los trabajos de Marx, Engels y Lenin

12 El autor resume así este concepto: “*la ética militar es, pues, pesimista, colectivista, inclinada a la historia, orientada al poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista en su consideración de la profesión militar*”.

13 En general las teorías “rivales” poseen carácter inductivo; no han puesto de manifiesto una “robustez” teórica y empírica suficiente como para refutar definitivamente a Huntington.

Conviene señalar muy someramente algunas observaciones que Huntington ha ido estableciendo a partir de la publicación de su célebre *The Soldier & the State*.

En el análisis histórico(1780-1940) del poder militar en los EEUU, señala “*dos constantes históricas en las relaciones civiles militares*” norteamericanas particularmente paradójicas; el liberalismo como ideología dominante en la sociedad y una constitución de fuerte cuño conservador (Huntington, 1957)¹⁴.

Esta particular combinación, según Huntington (1957), determinó que el control civil objetivo en EEUU dependiera en dicho período de una “*virtual exclusión total de los militares del poder político*” y una reducción al mínimo de las fuerzas militares. A lo que el autor llamó “*política de extirpación*”.

A partir de aquí establece que el liberalismo norteamericano impulsó un riguroso control civil subjetivo; reformuló las instituciones militares según sus concepciones haciéndoles perder sus especificidades militares. Esto es, ejerció lo que caracterizó como una “*política de transmutación*”.

La década que sigue a la II Guerra Mundial, estuvo caracterizada por la siempre “*básicamente irresuelta tensión entre la conservadora mentalidad militar y los valores liberales socialmente predominantes*”¹⁵, aunque ahora con fuerte desarrollo y prestigio de las fuerzas militares que emergen de la guerra y en el nuevo ambiente estratégico de la Guerra Fría (las amenazas externas directas a la seguridad se vuelven permanentes)

Huntington señaló como perspectiva más probable la “*política de transmutación*”; que consiste en la imposición a los militares de los valores liberales predominantes en la sociedad; esto es la *civilización militar*¹⁶ y, consecuentemente, su pérdida de profesionalismo.

Su previsión no se cumplió, sin embargo, sí lo hizo una resolución alternativa que había considerado, como lo pone de relieve el propio Huntington posteriormente (1985).

En efecto, en realidad se registró un “vuelco” del pensamiento y la actitud liberal en el sentido de mayor simpatía hacia las necesidades del profesionalismo militar.

De este modo las corrientes liberales dominantes incorporaron como valor propio un elemento consustancial del pensamiento conservador. Movimiento que permitió a los EEUU, afirma Huntington, hacer frente exitosamente al “ambiente” característico de la Guerra Fría.

Con la disolución de la Unión Soviética, se configura una nueva situación estratégica para EEUU definida por una ausencia de amenazas directas y una percepción de amenazas difusas.

14 En el sentido del marcado recelo frente a la concentración del poder político y su clásico recurso a los “checks and balances”. Como se ve, además, los “imperativos sociales”, tanto los ideológicos como los que denomina “estructurales”, no resultaron armónicos o coherentes con el “imperativo funcional” de las FF.AA. de EEUU en dicho período.

15 Los gobiernos, dominados por el pensamiento liberal -dice Huntington- respondieron a esta realidad a través de lo que denominó el modelo liberal de control “extirpación-transmutación” de los militares. Así, en épocas de ausencia de amenaza los militares resultaron “extirpados”. Durante las guerras, se verificó la “transmutación”. Esto es, se admitió la necesidad de los militares y su importancia pero se lo hizo imponiendo los valores liberales a los militares y ejerciendo un control subjetivo sobre ellos que afectó su profesionalismo.

16 El mismo Huntington, en un artículo posterior, reafirma su conclusión: “*el poder de la profesión militar “in the councils of government” ha caído sostenidamente desde la II Guerra Mundial*”. Janowitz por su parte arriba a la conclusión exactamente contraria; los militares ostentaron un importante poder en ese período en EEUU. Al analizar las propuestas de Abrahamsson volveremos sobre este punto

Ello explica que, tomando en consideración dicho momento estratégico, Huntington sugiriera la posibilidad de una vuelta al modelo norteamericano más tradicional, anterior a 1940, de control civil subjetivo: *“we are moving from what I would call an overall pattern of primarily objective civil control during the Cold War, back to our more normal patterns of subjective civilian control involving various elements of transmutation, civilizing the military, and quite obviously also efforts to limit its resources and size in our society”* (Huntington, 1998).

Es teórica y metodológicamente relevante recordar como observación central que, en la medida que el “valor supremo” alrededor del cual se organiza el pensamiento de Huntington es la seguridad nacional de EEUU, la “variable de ajuste” en su sistema teórico resulta ser de manera natural, la ideología de la sociedad.

En efecto, si la mentalidad militar “funcionalmente” más adecuada es el “conservadurismo realista”, el control civil objetivo que prescribe como ideal de las relaciones civiles militares resultará de una *conservadurización* de la sociedad o, al menos, de la elite política gobernante.

Tal concepto quedó explícita y muy daramente plasmado en el último párrafo de su “The Soldier & the State”(Huntington 1957:466):

“Históricamente, las virtudes de West Point han sido los vicios de EEUU y los vicios de los militares las virtudes estadounidenses. Sin embargo, hoy EEUU puede aprender más de West Point que West Point¹⁷ de los EEUU(...)El mejor servicio que ellos (los militares N. de R.) pueden prestar es permanecer fieles a sí mismos, servir silenciosamente y con coraje de la manera militar. Si abjuran del espíritu militar, se destruyen primero a sí mismos y en último término también a la nación. Si los civiles permiten adherir al modelo y los valores¹⁸ militares a los soldados, las propias naciones podrán quizás encontrar su redención y su seguridad haciéndolos suyos” (traducción de los autores)

Bengt Abrahamsson; Profesionalización y poder militar

El sociólogo sueco Bengt Abrahamsson, apoyado en buena medida en los clásicos estudios del sociólogo norteamericano Morris Janowitz, es probablemente quien ha planteado con mayor agudeza, una propuesta teórica alternativa y una crítica al esquema de relaciones civiles militares de Huntington.

En efecto, siendo la corriente construida a partir de la aparición de *The Professional Soldier*, de carácter marcadamente sociológico –como lo es dicha obra– los sucesivos aportes a esta tradición no concentraron su interés en los temas más específicamente politológicos que focalizaron el interés de Huntington y son también el centro de este trabajo.

Abrahamsson es, entre los más significativos discípulos de Janowitz, quien abordó de una manera más frontal la cuestión del poder militar. A partir de un interesante análisis sociológico del profesionalismo militar, este investigador sueco incorporó aspectos de la dimensión político-institucional a partir de un análisis crítico de la propuestas de Huntington.

El propio Janowitz afirma en el prólogo de “Military Professionalization and Political Power” (en B. Abrahamsson, 1972: 10):

“... Abrahamsson es explícito en su rechazo a la recomendación de políticas (policy orientation en el original) de Huntington quien afirma que la profesionalidad asegura el control civil. Primero, según Abrahamsson, la conclusión de Huntington es empíricamente incorrecta(...)Segundo, para Huntington el verdadero problema no

¹⁷ Academia Militar de EEUU

¹⁸ Se tradujo la expresión *military standard* como “modelo y valores”.

existe; si los militares quiebran, eluden o pervierten el control civil, entonces se caracterizan como 'no profesionales...' (traducción de los autores)

El instrumental teórico básico que propone Abrahamsson para su análisis, también apoyado sobre el concepto de profesionalismo, incluye cuatro conceptos fundamentales, cuya definición y fundamentación teórica y empírica ocupa prácticamente todo su libro.

De manera muy esquemática su propuesta podría resumirse de la siguiente forma:

- El concepto básico es el de *profesionalización militar*, desdoblado en dos procesos teóricamente diferenciables pero empíricamente indisolubles; “*la profesionalización militar(1) en tanto proceso histórico general de racionalización militar, a través del cual se produce su configuración paulatina como institución social*”. Esta primera faceta de la profesionalización, refiere a transformaciones esencialmente de largo plazo de la profesión y da lugar al *expertise* y al *poder organizacional* de los militares.
- “*la profesionalización militar(2) como proceso de socialización de los cuadros militares y su consolidación como grupo social diferenciado*”. Esta segunda faceta, que concierne a los mecanismos de formación de los *profesionales*, implica procesos que por la vía del desarrollo del *expertise* y la *organización militares*, determinan la *corporatización* de la institución. Su resultado final es ese “*puro, cristalizado y coherente conjunto de valores que se denomina 'mentalidad militar'*”.

Siempre de manera muy sucinta, deben explicitarse otros dos conceptos centrales en el desarrollo de Abrahamsson.

- El concepto de *influencia normativa* entendido como la capacidad para diseminar sus propios valores y percepciones en la sociedad
- El concepto de *poder político militar* definido como *la superación de las resistencias en el proceso de toma de decisiones referido a objetivos que afectan de alguna manera al “establishment” militar*.

Siguiendo a Hubert Blalock (1967) caracteriza al poder como una *función multiplicativa de recursos y movilización*. Siendo esta última una *conducta motivada*, propone definir *movilización* como una *función multiplicativa de valores*(motivos, según Blalock), *expectativas* y *objetivos* (incentivos, según Blalock).

Abrahamsson explicita las relaciones entre los cuatro conceptos mencionados y establece cuatro vínculos significativos:

1. La *profesionalización militar(1)* es funcional a la *influencia normativa*, en el sentido que dicho proceso ha convertido a la profesión militar en una institución social que trabaja por la propagación de sus propios valores¹⁹ y que posee los conocimientos y recursos necesarios para dicha tarea
2. La *profesionalización militar(1)* posee implicancias referidas al *poder político* a través de la acumulación de *recursos*, tanto *recursos cuantitativos/materiales*²⁰ como *estructurales*²¹.
3. La *profesionalización(2)* contribuye a la *influencia normativa militar* a través de la promoción de la cohesión y la solidaridad corporativas, dos elementos

19 Principalmente el nacionalismo y el “alarmismo” respecto a las amenazas al Estado en su soberanía e integridad

20 Se refiere a volumen de presupuesto, incluido personal, equipos, etc.

21 Se refiere a la creciente intercambiabilidad de conocimientos entre la esfera militar y civil y muy particularmente a la expansión del rol de los militares y su especialización como asesores políticos particularmente en política exterior

esenciales para una efectiva capacidad de propagación de valores hacia el exterior de la institución

- La *profesionalización*(2) tiene efecto sobre el *poder político militar* a través del adoctrinamiento en *valores y objetivos*; dos de los tres principales componentes de la *función de movilización*.

La siguiente tabla esquematiza dichas relaciones:

Cuadro 1.1: Implicancias de la profesionalización(1) y la profesionalización(2) para la influencia normativa y el poder político

		Implicancias Para:	
		Influencia Normativa	Poder Político
Implicancias de:	Profesionalización(1)	El “ <i>establishment</i> ” militar como grupo de presión a favor de valores nacionalistas y alarmistas	<u>Recursos:</u> a.- cuantitativos (recursos materiales y particularmente la innovación técnica) b.- estructurales (transferibilidad de habilidades y conocimientos, expansión del rol político)
	Profesionalización(2)	Tendencia al fortalecimiento del corporativismo y a la minimización del disenso interno	Adoctrinamiento en valores específicos y respecto a objetivos

(Tomada de B. Abrahamsson, 1972:157)

Vale la pena enfatizar en un punto que considera Abrahamsson al analizar las particularidades de la profesión militar.

Es cierto que no son pocas las grandes organizaciones donde los profesionales están sujetos a la autoridad de un superior ajeno a su especialidad y que ello provoca situaciones de compleja resolución.

En este sentido, el problema no es original. Sin embargo, el mismo posee consecuencias importantes para la cuestión del control civil que se analiza aquí.

Fundamentalmente en los niveles superiores de las FF.AA., los profesionales militares, en base a su conocimiento especializado, deben ser consultados -y de hecho lo son- por los responsables gubernamentales y los representantes políticos parlamentarios quienes, en este caso, asumen la condición de “*clientes*”. Sin embargo, dichos consejos deberán ser, al mismo tiempo, “tamizados” por las autoridades civiles y los políticos, en tanto representante de la sociedad y, en dicho carácter, “*superiores*” de las jerarquías militares.

Como se ve, la noción de control civil como elemento sustancial de la teoría democrática, es una antítesis casi perfecta del concepto del ejercicio profesional, por lo menos en su sentido de “*freie Beruf*”(profesión liberal).

Esta particular situación de *cliente y superior* de las autoridades civiles y los políticos en tanto representantes de la sociedad, frente a los profesionales militares²², resulta entonces particularmente conflictiva desde el punto de vista democrático.

Finalmente, vale la pena dar cuenta de la vía por la cual resuelve Abrahamsson la cuestión clave que nos ocupa: el control civil sobre los militares.

En primer término, el investigador sueco establece como conclusión general de su análisis que:

“... el control civil no puede reposar sobre la expansión de la autonomía militar, sino que debe promover la limitación de dicha autonomía...” (Abrahamsson, 1972: 160).

Propone, entonces, incrementar la libertad de opción política del gobierno civil. Pero plantea que los mecanismos formales del juego democrático; control y supervisión ministerial y legislativa, no resultan suficientemente funcionales para ello.

Así lo indican las capacidades inherentes a la corporación militar como factor de poder en la sociedad. También lo hacen las características de lo que definió como *profesionalización militar* y su inevitable potencial de involucramiento político²³, sumado a la posibilidad de que ella encuentre aliados civiles para sus objetivos no necesariamente coincidentes con los de la sociedad y/o del propio gobierno.

Abrahamsson propone la alternativa de crear una institución –tal como fuera sugerido originalmente por Kenneth Galbraith- dotada de un poder suficiente como para contrapesar el poder militar; el desarrollo de una institución especializada, integrada por expertos, con un sistema de valores alternativo al de la profesión militar, con capacidad de asesoramiento al sistema político y al gobierno y dotada de la posibilidad de influencia real en la sociedad.

Contrapunto y algunas conclusiones sugerentes: los militares profesionales, la profesionalización y el poder

¿Profesionalidad y profesionalización son dos procesos funcionales y compatibles desde el punto de vista instrumental en democracia o ellos suponen tensiones y tendencias contradictorias que, a su vez, plantean desafíos al orden legítimo?

Como quedó establecido, dos tradiciones teóricas contrapuestas conviven en el campo de estudios de las relaciones civiles militares.

Interesa examinar cómo Abrahamsson contrapone las conclusiones centrales de Huntington y Janowitz.

Para Samuel Huntington, profesionalización y profesionalidad se vinculan causalmente y, por lo tanto, contribuyen a la subordinación militar al orden democrático. Su respuesta es: el fomento de la profesionalización y el consecuente aumento de la profesionalidad militar, representan la mayor garantía de “control civil objetivo”, situación normativamente ideal en la que se maximizan las condiciones de subordinación militar en democracia.

Así, la existencia de una esfera de autonomía militar *incontaminada* de la influencia –*naturalmente perniciosa*- de la política, promueve el profesionalismo militar,

22 Esta idea es básicamente retomada recientemente, como se expondrá más adelante, por P. Feaver (1998).

23 En S. Finner (1975) se pueden encontrar interesantes puntualizaciones respecto a las limitaciones del profesionalismo como factor de subordinación militar. Particularmente; el militar profesional se percibe a sí mismo más como un servidor del Estado y/o la Nación antes que del gobierno de turno. Ello, especialmente en países donde se les asigna el papel de custodios de la Constitución y la Ley, puede justificar la intrusión militar en política.

naturalmente apolítico. Siendo que el profesionalismo militar presupone la subordinación al gobierno civil legítimo, el mismo se erige en condición básica para el control civil objetivo; situación ideal desde el punto de vista de la seguridad nacional.

La evidencia empírica y teórica que presenta Abrahamsson cuestiona tal punto de vista y lo conduce a la conclusión inversa: el proceso de profesionalización militar incrementa las dificultades del control civil sobre la institución. Es necesario limitar la esfera de autonomía militar como mecanismo para incrementar los grados de libertad de las autoridades civiles al adoptar decisiones, minimizando así los riesgos para la democracia.

Abrahamsson compara los análisis de Huntington y Janowitz, ambos referidos a la sociedad de EEUU durante la primera década posterior a la II Guerra Mundial, y sus conclusiones resultan sorprendentemente contradictorias respecto a las relaciones civiles militares y el control civil.

En efecto, las dos tradiciones teóricas hasta aquí interpeladas, plantean una situación extremadamente interesante. Ambos autores arriban a conclusiones y plantean recomendaciones políticas opuestas a partir de la misma realidad fáctica, tomando en consideración –explícitamente- los mismos hechos y utilizando el concepto de “profesionalismo” como categoría central.

Por un lado, Huntington establece que el poder político de los militares estadounidenses se redujo al finalizar la segunda guerra mundial llegando a un mínimo durante la administración Kennedy-McNamara.

Por otro, Janowitz señala que el poder político de los militares se incrementó a partir de 1945.

Es interesante examinar con algún detalle dicha confrontación teórica.

Abrahamsson (1972: 147 a 149) señala que Huntington, pese a admitir que varios Generales y Almirantes fueron nombrados en importantes cargos políticos en los primeros años de la II Guerra Mundial, afirma que luego de la confrontación bélica se registró una persistente declinación del poder político militar a partir de cinco factores determinantes;

- a.- descenso de la influencia política de los comandos militares de la II Guerra
- b.- menor número de oficiales militares nombrados en cargos claves en las administraciones Eisenhower y Kennedy respecto al gobierno de Truman.
- c.- aumento del *expertise* y la influencia de los civiles en la elaboración de políticas militares.
- d.- centralización en el Poder Ejecutivo de la autoridad sobre los militares.
- e.- persistentes divisiones y rivalidades entre las Fuerzas y servicios militares.

En cambio, para Janowitz -dice Abrahamsson-, durante el mismo período se verificó un debilitamiento del control civil en función tres factores básicos:

- a.- intensificación de las rivalidades internas entre las Fuerzas y entre diferentes servicios militares
- b.- la supervisión parlamentaria asumió un carácter esencialmente presupuestal en detrimento del rol del Legislativo como foro de debate y revisión de las políticas de seguridad nacional
- c.- intensificación de las presiones militares dirigidas a lograr un acceso directo al Consejo de Seguridad Nacional y al Presidente de la República

Abrahamsson pone de relieve que dos de los factores seleccionados por Huntington y Abrahamsson son idénticos, sin embargo cada uno de ellos interpreta su incidencia en sentidos divergentes. Ello obedece, afirma Abrahamsson, a los

presupuestos diferentes a partir de los cuales ambos autores interpretan los aspectos “motivacionales” vinculados al poder político militar.

En efecto, Huntington señala que la “centralización de la autoridad en el Poder Ejecutivo” mejoró el control civil. Janowitz al referirse al mismo fenómeno, describiéndolo como “la intensificación de las presiones militares por acceder a los centros máximos de poder; Consejo de Seguridad Nacional y Presidente de la República”, señala que tales presiones debilitaron el control civil.

Por otro lado, ambos autores se refieren a las rivalidades entre Fuerzas y servicios, pero cada uno de ellos extrae conclusiones opuestas del fenómeno. Para Huntington ello determina un aumento del control civil por la vía de la explotación que los responsables gubernamentales realizaron de tales rencillas.

Para Janowitz, por el contrario, dichas divisiones multiplican las presiones de los militares sobre los centros del poder gubernamental.

En resumen; Huntington asume que los militares profesionales poseen un comportamiento políticamente neutro y no intervienen en política. El militar profesional es un servidor público; un experto sin vocación política ni de poder.

En cambio, Janowitz asume justamente la posición contraria a partir de no excluir la posibilidad de que los militares puedan ser actores activos en la lucha política vinculada a aquellos temas relacionados de alguna manera a las cuestiones militares. De hecho, asigna un rol activo a los militares frente a un comportamiento más pasivo de las autoridades civiles.

Abrahamsson concluye que resulta preferible no descartar a priori –como sí lo hace Huntington– que los militares tengan aspiraciones de poder y, por lo tanto, propone incluir los aspectos motivacionales como un aspecto clave del esquema teórico al analizar el poder político militar.

I.IV. Algunos desarrollos y aportes significativos post-guerra fría en EEUU

En los últimos años, a partir de fin de la guerra fría, se ha verificado un cierto renacimiento de la temática de las relaciones civiles militares en EEUU signado por intentos de revisar los grandes paradigmas vigentes desde los años 60’.

Este *reverdecimiento* teórico parece obedecer a ciertos fenómenos nuevos que surgen de la realidad norteamericana y mundial y se relaciona a un importante proyecto desarrollado por el “Triangle Institute for Security Studies”(TISS) que consorcio a tres Universidades; la Duke University, la University of North Carolina en Chapel Hill y la North Carolina State University.

La realidad novedosa fue el arribo de Bill Clinton a la Casa Blanca. Un Presidente sin experiencia militar y un equipo de gobierno con escaso contacto y sintonía ideológica y vivencial con el “establishment” militar sucedió a un largo período de gobiernos republicanos.

Además, ello coincidió con el profundo cambio estratégico resultado de la disolución de la URSS, la irrupción de nuevas relaciones económicas y de poder en el mundo con la entronización de EEUU como potencia militar hegemónica que, además, venía de “exorcizar” en el Golfo buena parte de los fantasmas de la derrota en Vietnam. Por otra parte, EEUU emergió de la “Tormenta del Desierto” con líderes militares, como el Gral. Colin Powell, dotados de una popularidad sólo comparable a la alcanzada por los Generales de la Segunda Guerra Mundial.

Si bien el proceso de expansión del modelo democrático pluralista, que comienza en los 70’ en Europa con Grecia, España y Portugal y que en los 80’ se multiplica por el mundo, completándose en los 90’ con la disolución del Pacto de

Varsovia y el fin de la Guerra Fría²⁴, ya había dado lugar a trabajos académicos que, en cierta medida, abordaron la temática de las relaciones FF.AA. y sociedad.

Sin embargo, quizás porque nada parecía poner en cuestión esa especie de “paradigma viviente” que representan las relaciones civiles-militares en EEUU y su incuestionado control civil²⁵, no se registraron intentos notorios de poner en entredicho el “cuerpo teórico” vigente. Su “foco” se concentró más genéricamente en la “transición” y la “consolidación” en la perspectiva de los procesos de construcción/reconstrucción democrática que, en la mayoría de los casos, tuvo justamente aquel “paradigma viviente” como modelo.

En dicho contexto, la aparición de dos artículos comenzó a *mover las aguas* de una temática relativamente descuidada por la academia norteamericana durante décadas. El primero en 1993 con la firma de Russell F. Weigley en el “Journal of Military History” (EEUU) y muy particularmente el que, en 1994, con la firma Richard H. Kohn y el título “Out of Control?” apareciera en la “National Interest”.

Una frase del Secretario de Defensa de aquella administración terminó de justificar las inquietudes sobre la situación de las relaciones civiles militares en EEUU e incluso sirvió de argumento para el ya mencionado proyecto de investigación impulsado por el Triangle Institute for Security Studies:

“... one of the challenges for me is to somehow prevent a chasm from developing between the military and civilian worlds, where the civilian world doesn't fully grasp the mission of the military, and the military doesn't understand why the memories of our citizens and civilian policy makers are so short, or why the criticism is so quick and so unrelenting...”²⁶.

A partir de allí, tres trabajos parecen representar los esfuerzos teóricos más interesantes, desde el punto de vista politológico, dirigidos a enriquecer el “cuerpo teórico” del campo de estudios de las relaciones civiles militares.

El primero, se apoya básicamente en la escuela del denominado “public choice” o la teoría de agencia.

El segundo está enmarcado en la corriente “neo-institucionalista”²⁷ y el tercero corresponde a Michael Desch (1998), quien propone una variante a la teoría de Huntington. Muy sucintamente, se describirán esas tres propuestas.

En dos artículos de fines de los 90’ (1996 y 1998), el norteamericano Peter Feaver investigador de la Duke University, presentó una aproximación crítica a las dos grandes escuelas teóricas que nos ocupan, sentando las bases para un “modelo” apoyado en la teoría de agencia que permita analizar a nivel “micro” las relaciones civiles militares a partir de la teoría de juegos.

En “The Civil-Military Problematique” (1996), luego de definir cuál es la problemática que define esta área de estudio, Feaver pone de manifiesto que el instrumental teórico que orientó a la “comunidad de defensa” norteamericana durante los últimos cuarenta años no logra dar cuenta y explicar eficazmente los actuales problemas de relación entre FF.AA. y sociedad.

A partir de dicha constatación y de una revisión de las dos escuelas teóricas dominantes, postula que pese a su carácter de “teorías rivales”, aún desde enfoques diferentes, ambas terminan adjudicando valor central al concepto de

24 Escapa a este trabajo un análisis más preciso de este fenómeno; tanto del rol jugado por la política exterior norteamericana en este proceso de expansión, al menos formal, de la democracia pluralista de cuño occidental, como la manera en que, durante buena parte de la guerra fría, el gobierno de EEUU sustentó numerosos gobiernos dictatoriales en su esfera de influencia.

25 Algo que los estudios recientes contribuyen a demistificar en buena medida

26 William S. Cohen, Secretario de Defensa de EEUU, en conferencia en la Yale University, 26/09/97

27 Ambos trabajos están asociados de alguna forma al Proyecto del TISS citado antes.

profesionalización. Ello supone asignar al concepto -un “factor interno” a la institución militar-, el rol decisivo en el logro del control civil.

Ello no es casual, afirma Feaver. Los “mecanismos externos” de control sobre organizaciones burocráticas desarrollados por la teoría de la administración tradicional se enfrentan con un problema insuperable en el caso de los militares: la connatural capacidad castrense para imponer su voluntad sobre la comunidad política.

De esta manera, tanto la tradición “huntingtoniana” como la “janowitzeana”²⁸, desembocan en soluciones y propuestas que se alejan de lo político-institucional. Además, ambas han mostrado limitaciones como instrumentos hábiles para interpretar y predecir la realidad.

Así, Feaver propone una nueva teoría que, sin negar las aportaciones de las dos escuelas tradicionales, supere sus carencias teóricas y empíricas respetando cuatro premisas:

- Reafirmar el carácter analíticamente diverso de las esferas “militar” y política²⁹ sin el cual las “relaciones civiles militares” perderían sentido.
- Establecer, no sólo las relaciones entre ambas esferas, sino específicamente explicar cuáles son los factores que determinan cómo se ejerce el control civil sobre los militares.
- Trascender las limitaciones del concepto de profesionalización.
- Identificar sus efectos sobre el control civil.

Finalmente establece que la nueva teoría debe poseer carácter deductivo en lugar de surgir como inducción a partir de estudios comparativos; única forma de superar la fortaleza teórica del modelo de Huntington.

A partir de dichas premisas, Feaver propone su esquema de “juego estratégico” basado en la teoría de agencia.

Según su planteo, elaborado a partir de la realidad de los EEUU, las fricciones que se registran entre civiles y militares reflejan el tipo de conflicto que es dable esperar dada una cierta combinación de decisiones civiles y reacciones militares frente a ellas. Así, en este “juego estratégico”, los responsables civiles deciden cómo conducir y controlar a los militares en función de sus expectativas respecto a la actitud de éstos ante la implementación una política que consideren “intrusiva” o, por el contrario, frente a una política que les otorgue fuerte autonomía.

Una vez configurado el escenario por parte de los responsables civiles, en ese “juego”, los militares pueden optar por “colaborar”, actuando leal y eficazmente para cumplir los lineamientos de política que les son impartidos o, por el contrario, optan por “no colaborar”. Ello dependerá, a su vez, de sus expectativas respecto a premios y castigos.

El conflicto aparecerá si los responsables civiles poseen incentivos para actuar “intrusivamente” y los militares tienen incentivos para “no colaborar”.

No podría desarrollarse aquí más detalladamente este “modelo”. Sí conviene señalar que el propio Feaver propone que su teoría posee validez más allá de la sociedad norteamericana, aunque señala una restricción central: el modelo trabaja mejor en aquellas sociedades donde los militares identifican a las autoridades de

28 Aún autores como Abrahamsson que, como se vio, logran importantes avances en el análisis del concepto de profesionalización en su relación con la cuestión del poder, no logran escapar del círculo de las prescripciones referidas a elementos “internos” a la institución

29 Feaver discute la “teoría de concordancia” o “fusión” propuesta por Rebecca Schiff (1995).

gobierno como su legítimo “principal” dotado de autoridad para delegar responsabilidades o no hacerlo en absoluto³⁰.

El autor postula que su modelo de juego estratégico posee un poder interpretativo mayor que el de las teorías clásicas y permite una mayor aproximación a las causas que determinan porqué las autoridades adoptan las decisiones y porqué los militares reaccionan de la forma en que lo hacen frente a ellas.

Algo similar sucede a nivel prospectivo. Admite sin embargo que, su carácter “micro” y su lógica económica, utilitarista, le dan a la propuesta un carácter marcadamente positivo y un escaso contenido normativo.

Esa es justamente la debilidad fundamental para sociedades –como la uruguaya- que, luego de haber sufrido un traumático período de terrorismo de estado en el que las FF.AA. ejercieron la tutela de la sociedad y el estado, buscan fórmulas político-institucionales que reduzcan la posibilidad de repetir experiencias similares en el futuro.

Veamos ahora la propuesta que se inserta en la corriente “neo-institucionalista”.

Christopher P. Gibson y Don M. Snider, dos investigadores del John M. Olin Institute of Strategic Studies de la Universidad de Harvard, en el marco del Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations publicaron en enero de 1997 un artículo con el título: “Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutional Approach”.

Estos autores, aunque reconociendo “lo atractivo” de la propuesta, señalan ciertas debilidades del modelo de Feaver³¹.

Por un lado, las complejidades del mismo en función de la “dualidad del principal” –Presidente y Congreso- que surge del ordenamiento constitucional de EEUU. La otra se refiere a cierta inconsistencia del presupuesto de la teoría de agente referida a la posición de monopolio respecto a la información que el agente usufructúa.

En efecto; señalan que en EEUU a partir de los años 70 los militares han desarrollado sus capacidades de intervención/participación en áreas estratégicas de decisión política -como política exterior y administración pública en general- y que, por otra parte, la versación de los responsables civiles en el área de las relaciones con los militares ha sido muy cambiante a lo largo de los últimos 35 años³².

Sugieren un modelo alternativo que re-introduzca la cuestión institucional en el análisis, ya presente en el esquema clásico de Huntington y que Feaver abandona, pero que permita al mismo tiempo dar cuenta de la influencia de los individuos en los procesos de toma de decisión.

Así postulan que:

“... The vehicle for our analysis is a variant of a construct originally identified by Hugh Hechlo as the ‘issue network’. Hechlo defines the issue network as “a shared-knowledge group having to do with some aspect (or, as defined by the network, some problem) of public policy”. Y que: “Broadly defined, ‘issue networks’ form

30 Feaver utiliza el término “responsibility” cuya traducción es responsabilidad. Parece que sería más adecuado hablar de funciones, ya que las responsabilidades son indelegables. Salvo que se restrinja el campo a la estricta relación entre Presidente/Ministro y Cte. de una fuerza, por ejemplo, en cuyo caso el Cte. sería responsable ante el Mando Superior por las tareas cuyo cumplimiento se le asignan.

31 También citan los trabajos de Deborah Avant (1994 y 1997)

32 Por ejemplo; durante su pasaje por el Departamento de Defensa, MacNamara y su equipo de civiles impuso un estilo y un modelo de gestión importado de la empresa privada para el cual los cuadros militares no estaban preparados. Contrariamente, el Secretario de Defensa de Clinton y su equipo llegó al Pentágono en evidente desventaja frente a sus contrapartes militares.

when like-minded individuals from government agencies, academia/think tanks, interest groups, and the media gravitate towards each other and form alliances across institutional boundaries. Because the goal of any 'issue network' is to influence the outcomes of the decision-making process, we believe that it provides a useful unit of analysis for issues at the interface of civilian and military spheres of dominance..." (Gibson y Schnider, 1997)

El "modelo explicativo" es planteado así por sus propios autores:

"... theoretical lens seeks to combine the "thick description" and appreciation of history that qualitative scholars favor with the analysis of the strategic decision-making process by political actors that "rational choice" and quantitative scholars often emphasize while conducting social scientific inquiry. This theoretical approach studies history to learn how various issues and policy alternatives get on the agenda in the first place, and then seeks to determine why the key players decide the way they do. Further, this approach claims that how an agency or institution is organized has a direct bearing on the decision-making process. When institutional structure, norms and/or rules are changed, different policy outcomes can be expected. To understand how decisions are made one must identify these critical variables (structure, norms and rules) and then analyze the actions of the key players within that context..." (Gibson y Schnider, 1997).

De esta forma, una vez establecido el contexto histórico e institucional (estructura institucional, normas y reglas), la variable explicativa/independiente resulta el "issue network", la hipótesis principal de los autores radica en: *"...changes in the composition and character of the issue network have significantly influenced the trends toward relatively more influential military actors at the interface of executive branch civil-military decision-making..."*

Más que analizar la compleja relación entre los dos "principales" –Presidente y Congreso-, Gibson y Snider se concentran en los "agentes"; sus características, capacidades e influencia en el proceso de toma de decisión en temas estratégicos y político-militares en lo que denominan "interfases" claves; áreas donde las responsabilidades de funcionarios civiles y militares se superponen.

Sin negar el interés de la propuesta de Gibson y Zinder, reconociendo su vocación más comprehensiva y pertinencia teórica, resulta evidente que una vez establecido el marco institucional –lo cual en términos de la teoría democrática no plantea excesivas complejidades- lo decisivo en último término, vuelve a situarse en el plano de las interacciones personales, a nivel micro. Así, las limitaciones en el aspecto prospectivo/normativo, señaladas al analizar la propuesta de Feaver, no parecen ser superadas por este esquema teórico-analítico.

La tercera propuesta, mucho menos "sofisticada" teóricamente que las anteriores, basa su atractivo en esa misma razón.

Michael Desch parte de la constatación de que no existe acuerdo respecto a cómo las condiciones internacionales afectan el control civil sobre los militares. Recuerda que, Harold Lasswell postuló que un ambiente internacional amenazante dificulta el control civil pues, en dichas condiciones, los gobiernos tienden a otorgar mayor poder a los militares. Por el contrario, Stanislaw Andeski estableció un patrón de conducta inverso: los soldados que no están ocupados con la guerra sentirán la tentación de entrometerse en política. Algo que ciertos autores han asociado a la situación de EEUU en la inmediata post-guerra fría..

Sea como fuere el problema no ha sido laudado, al menos en ese nivel de generalidad³³.

33 Desch señala que Huntington en diferentes trabajos ha oscilado entre ambas posiciones

Desch propone entonces establecer patrones de comportamiento de la variable dependiente “control civil”³⁴ a partir de los cambios de la variable independiente “amenazas”.

Estas pueden ser “amenazas internas” (en el sentido de domésticas) y “amenazas externas” (internacionales) y variar en intensidad; “altas” y “bajas” (ver Cuadro I.2). Así; altos niveles de tensión internacional configuran “altos” niveles de intensidad de la amenaza. Por el contrario; situación de paz, distensión y/o estabilidad del entorno internacional configuran niveles “bajos” de amenaza.

Cuadro I.2: Control Civil de los Militares como función del tipo e intensidad de las amenazas

		Amenazas Externas	
		Altas	Bajas
Amenazas Internas	Altas	POBRE(3) indeterminado	BAJO(4)
	Bajas	BUENO(1)	CORRECTO(2) indeterminado

Fuente: Traducción propia en base a Michael Desch (1998)

Por otra parte, como puede verse esquematizado en el Cuadro I.3, se considera el impacto de las amenazas sobre tres “actores” domésticos: los militares, el gobierno civil y el resto de la sociedad.

No se profundizará ahora respecto a las asunciones de Desch respecto a cómo y porqué los diversos tipos de amenaza impactan a cada uno de sus tres “actores” y a los consecuencias (*outcomes*) de dichos impactos.

Sólo se dirá que, según el esquema teórico sugerido por este autor, en ambientes de amenazas externas altas y amenazas internas bajas Situación(1) en Figura I, es esperable que se establezcan condiciones de un razonable control civil; las “preferencias” civiles prevalecerán sobre las militares en caso de divergencia.

Por otro lado, cuando existan altos niveles de amenaza interna y sean bajos los niveles de las amenazas externas Situación(4) Cuadro I.2, postula una tendencia hacia la imposición de las preferencias militares frente a las de los civiles.

34 Desch propone una definición prácticamente idéntica a la de Huntington, también de cuño “dahliano”; el “control civil” es alto cuando las preferencias de los civiles se imponen a las de los militares.

Cuadro I.3: Predicciones de una teoría estructural

<p>(3)Predicciones: Alto/Alto a.- ¿Liderazgo inexperto? b.- ¿Militares unificados? c.- ¿Orientación poco clara? d.- ¿Control poco claro? e.- Civiles divididos f.- ¿Ideas divergentes?</p>	<p>(4) Predicciones: Bajo/Alto a.- Liderazgo inexperto b.- Militares unificados c.- Orientación a lo interno d.- Control subjetivo e.- Civiles divididos f.- Ideas divergentes</p>
<p>(1)Predicciones: Alto/Bajo a.- Liderazgo experiente b.- Militares unificados c.- Orientación a lo externo d.- Control objetivo e.- Civiles unificados f.- Ideas convergentes</p>	<p>(2)Predicciones: Bajo/Bajo a.- ¿Liderazgo inexperto? b.- Militares divididos c.- Orientación poco clara? d.- ¿Control poco claro? e.- Civiles divididos f.- ¿Ideas divergentes?</p>

Fuente: Traducción propia en base a M. Desch (1998)

En cambio, sí conviene detenerse en la forma como resuelve este autor lo que denomina “*situaciones de indefinición estructural*” y a las que califica como de mayor dificultad para su teoría.

Estas situaciones son básicamente dos:

1. aquellas en la que un país enfrenta un “*entorno estructural de amenazas*” configurado por amenazas de intensidad “*alta*” tanto de origen doméstico como internacional(Situación(3) Cuadro I.2)
2. el definido por amenazas internas y externas de nivel “*bajo*”(Situación (2) Cuadro I.2) .

En ambos casos, los parámetros estructurales no son suficientes para determinar el “resultado” en términos de control civil que, entonces, dependen de otros factores en la medida que dichas “*circunstancias estructurales*” habilitan muchas “*opciones*” a los actores en lugar de una -o unas pocas- como ocurre cuando el ambiente de amenazas está “*claramente determinado estructuralmente*”.

Desch introduce, para dirimir estos casos, una nueva variable -el factor “*doctrina militar*”- que, según postula, actúa como “*variable proxy*” de las amenazas estructurales.

Define la doctrina militar como el cuerpo de ideas que “*...establece qué recursos militares serán empleados, cómo serán empleados y en qué circunstancias*”.

Y señala tres posibles vías a través de las cuales este factor afecta el control civil en las condiciones de indeterminación estructural ya señaladas: vía la propia estructura de la institución militar (FF.AA. estructuradas y entrenadas para atender amenazas externas o internas, por ejemplo); jugando el papel de virtual “*hoja de ruta*” para el comportamiento militar a partir de su “*cultura institucional*” o; en tercer lugar, en base a un fenómeno central en la teoría de Huntington como es el “*choque –o la*

convergencia- de mentalidades” entre civiles y militares³⁵, lo que en la Figura II se esquematiza como “divergencia de ideas”.

Desch señala que su esquema de determinación estructural permite, en el caso de EEUU, describir y explicar la evolución histórica del control civil sobre los militares y también señala que la “*indeterminación estructural*” que se ha configurado en la post-guerra fría (bajas amenazas internas y externas) está en la base de los “remezones” que se han verificado en las relaciones civiles militares durante estos últimos años.

Por lo tanto enfatiza en la importancia de la doctrina militar ya que, siempre según su esquema de análisis, será éste el factor que influirá decisivamente para configurar las características del control civil en estas condiciones de indeterminación; recomienda así una doctrina militar orientada a misiones exteriores, que cuente con una explícita aprobación de las autoridades civiles y que promueva particularmente las normas de obediencia al gobierno legítimo.

El esquema analítico de Desch, como ya se adelantó, aparece como intuitivamente plausible. Sin embargo, al representar una variante de la propuesta de Huntington, comparte con ella sus debilidades. Otra dificultad es el carácter esencialmente subjetivo del concepto de *percepción de amenaza* lo cual, salvo situaciones extremas –ataque exterior, por ejemplo- plantea problemas de consistencia serios para establecer los diferentes niveles de dicha variable.

I.V. Desarrollos recientes y su aplicabilidad al contexto latinoamericano³⁶

Un rápido repaso de la historia política latinoamericana contemporánea permite apreciar claramente que las FF.AA. han sido, por acción u omisión, actor fundamental en casi todas las coaliciones que han intentado influir sobre el rumbo general de la política o imponer y sostener salidas autoritarias en situaciones de conflicto político extremo, tanto bajo la forma de golpes de Estado convencionales, como de injerencia “de baja intensidad”. (Ver D. Rueschemeyer, E. Huber y J. Stephens, 1992 :195 y ss.)

Este rasgo explica en buena medida el interés académico por investigar el rol que han jugado las FF.AA. del continente dentro de sus respectivos sistemas políticos, y por indagar acerca de las particularidades de los diferentes esquemas de relacionamiento que se han establecido entre civiles y militares.

En principio, la atención estuvo puesta en la participación de los uniformados en las distintas escaladas autoritarias (Ver, por ej., G. O`Donnell, 1997). Más tarde, la *cuestión militar* pasó a estudiarse fundamentalmente por su importancia en la definición de diferentes modalidades de transición hacia la democracia, y sus efectos en la posterior configuración de los respectivos sistemas políticos³⁷.

A partir de este punto, comienza a producirse un traslado gradual del foco de atención de los investigadores, desde el análisis de las expresiones más dramáticas del intervencionismo militar –golpes o amenazas militares, FF.AA. como actor de gobierno– hacia la conceptualización y estudio de formas más sutiles –aunque no menos graves– en las que la presencia o actividad de los uniformados condiciona o vulnera la plena vigencia y funcionamiento de los regímenes *democrático republicanos*³⁸.

35 Ver más arriba la caracterización de Huntington del “realismo” de los militares y el “liberalismo” prevaleciente como ideología en la sociedad norteamericana

36 En este punto se siguen básicamente contenidos ya incluidos en D. Gonnet (2005 a y 2005 b).

37 Para un recuento más detallado de esta evolución, ver D. Pion-Berlin (2001: 1 a 35).

38 En el sentido manejado por G. O`Donnell (2004, Marco Teórico: 13 y ss).

Se describen y problematizan entonces los diferentes sistemas de tutela institucional heredados de los períodos autoritarios. El caso de la re-institucionalización en Chile aparece quizá como el exponente más nítido.

Se señalan las *prerrogativas* que conservan los uniformados en relación a otros ciudadanos y funcionarios públicos, así como su capacidad de cuestionar (*military contestation*) decisiones de los gobiernos electos (A. Stepan, 1988. Ver también A. Varas, en Goodman y otros: 1990, p 269 y ss).

Se critica la *autonomía* que evidencian las FF.AA. “...respecto de la sociedad y figuras públicas(...) para definir en sus propios términos misiones, objetivos, doctrinas y modos de relacionamiento con el mundo político”. (E. López en D. Pion-Berlin (ed.) 2001:95, trad. propia. Ver también F. Agüero, 1995)³⁹.

Se refuerzan y confirman así tres críticas fuertes al marco huntingtoniano.

Primero, la historia, y en particular, la historia latinoamericana, muestra que la subordinación militar no es un dato de la realidad.

Segundo, la historia también demuestra que el *profesionalismo* militar no es garantía de subordinación.

Y tercero, tal formulación desatiende problemas como el de la efectiva sujeción de las FF.AA. a normas respetuosas de los DD.HH., la pérdida del control político y legal por parte de las autoridades electas sobre las tareas que les son asignadas⁴⁰, o la injerencia de los militares sobre otros ámbitos de decisiones públicas –fenómeno habitualmente conocido como intervencionismo militar.

Es justamente Ernesto López uno de los autores que en sucesivos trabajos (1994, 2001, y 2003) se encarga de retomar críticamente la senda teórica planteada por Huntington.

En efecto, López rescata y reformula dos importantes aportes del marco huntingtoniano. El primero, es la preocupación por marcar la diferencia entre una subordinación “políticamente neutral” de las FF.AA. (control civil objetivo), y otra que implique su cooptación por parte de grupos políticos o económicos civiles que puedan utilizarlas como factor de coerción sobre el sistema político, alterando el funcionamiento democrático del mismo (control civil subjetivo).

En este sentido, propone redefinir las categorías de control civil como sigue:

“El control civil subjetivo debe ser entendido como el intento de elaborar y mantener la subordinación militar a la autoridad pública sobre la base de la adhesión particularista de los uniformados a algún grupo o sector civil. Esta adhesión puede estar fundada en la coincidencia o similitud de opiniones, lealtad personal, intereses materiales, institucionales, u acuerdos”.

Mientras que:

“El control civil objetivo debe entenderse como el intento de elaborar y mantener la subordinación militar (...) basada en la legitimidad racional/legal de la autoridad pública (...) En este caso la obediencia militar es fruto de su respeto por la letra de la ley”. (2001: 99)⁴¹.

39 F. Agüero (1995) es quizá el primer autor que explícitamente incorpora como una de las dimensiones del concepto de subordinación militar el problema del manejo democrático de las cuestiones de Defensa Nacional y política militar. Ello configura un cambio radical en referencia a versiones previas –y posteriores– de la teoría de las relaciones civil militares, preocupadas fundamentalmente por preservar la eficacia del elemento militar.

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

⁴¹ Traducción de los autores

Parece una obviedad señalar que desde el punto de vista democrático, y especialmente en momentos de elevada conflictividad política y social, no será indiferente que las FF.AA. obedezcan a un sector, grupo de interés o partido, o se remitan estrictamente a cumplir las disposiciones constitucionales y legales. Pero la distinción resulta particularmente relevante aún en tiempos de “normalidad”.

Observemos, a modo ilustrativo, el caso uruguayo. En efecto, todos los autores que analizaron la *cuestión militar* durante el Siglo XX en este país coinciden en señalar que la cooptación partidaria de las FF.AA. -especialmente a través de la manipulación de los sistemas de ascenso y asignación de destinos de los oficiales militares- fue uno de los mecanismos que explican la efectiva subordinación de los uniformados a los gobiernos electos, hasta inicios de la década de los 70⁴², y con notorias excepciones, luego de 1985.

El segundo aporte rescatado por López es el del carácter de “*sistema compuesto por elementos interdependientes*” que Huntington (1957: viii) otorga a las relaciones entre militares y civiles. Partiendo de este punto de vista, el sociólogo argentino, -así como varios otros autores sudamericanos- insisten en remarcar la responsabilidad que les cabe a los civiles en el esfuerzo por alcanzar una adecuada subordinación de las FF.AA..

Según estos autores el intervencionismo militar en los sistemas políticos de la región no se explica sin tener en cuenta el hábito recurrente de las elites civiles de utilizar a las FF.AA. para dirimir sus conflictos internos y controlar la protesta social⁴³.

Además, en tiempos de “normalidad institucional”, la responsabilidad civil es también central. Sólo una elite política con actitudes proactivas, que constantemente mantenga capacidades institucionales y dedique recursos humanos y materiales suficientes puede mantener bajo su efectivo control el diseño e implementación de aquellas políticas públicas en las que intervengan las FF.AA., especialmente las de defensa. (Jaime Garreta 2001) y (Marcela Donadio 2004).

Dicho de otra manera:

“Cuando no se cumple el deber civil de asumir el comando, ocurre la ‘insubordinación de facto’; la ausencia de mandato socava la autoridad de los líderes y el compromiso de aquellos que deben obedecerle” (López, 2001:98)⁴⁴.

La cuestión de las responsabilidades y capacidades civiles en la conducción de las Fuerzas Armadas en tanto “instrumentos de políticas públicas” adquiere aún mayor relevancia cuando se tiene en cuenta que la asignación a las FF.AA. de tareas que poco o nada tienen que ver con la defensa militar ante amenazas externas es particularmente frecuente en América Latina.

42 Sin perjuicio de ello, algunos actores políticos relevantes como el Gral. (R) Líber Seregni, han insistido en señalar el descontento generado entre algunos militares ante los burdos manejos partidarios efectuados desde la crisis constitucional de 1933 en adelante, como una de las causas de la formación de grupos fuertemente autonomistas y “antipolíticos” dentro de las FF.AA. Los mismos grupos que más tarde liderarían el golpe de 1973 y el gobierno dictatorial. Ver especialmente entrevista realizada por Julián González (2002 b).

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

44 Traducción propia. Para desarrollos de la idea de “responsabilidad civil” en la conducción de las políticas de Defensa, ver Jaime Garreta (2001), y Juan Rial, L. Tibiletti y J. Garreta (2003, (a) y (b)). Para una argumentación sobre la opacidad de los temas de Defensa y Política Exterior, así como pruebas sobre la continua omisión civil en estos temas durante el S XX, para el caso uruguayo, ver Julián González (2002 (b)).

En efecto, en buena medida en virtud de la debilidad de los aparatos estatales de la región y del potencial de recursos humanos y materiales de que disponen las organizaciones militares, usualmente se les asignan variadas “misiones subsidiarias”.

Tales asignaciones plantean, como ya se advirtió, una serie de interrogantes particularmente referidas al impacto de la expansión del rol militar sobre:

- la efectiva preparación de las FF.AA. para su tarea central, la defensa militar
- el intervencionismo militar en política y la estabilidad del régimen democrático
- la vigencia de los DD.HH.

Por otra parte, los estados latinoamericanos ¿poseen voluntad/capacidad para desarrollar agencias civiles que asuman los espacios ocupados por los militares? Un buen ejemplo de tal problema es el de la aviación civil y las tareas del control aéreo.

Finalmente, también debe ponerse en cuestión la real capacidad de las FF.AA. para cumplir misiones subsidiarias⁴⁵, así como el costo real de la movilización militar para ello.

Uno de los autores que más recientemente abordó la cuestión de las consecuencias de la expansión del rol militar sobre el control civil es David Pion-Berlin. En un trabajo en colaboración con Craig Arceneaux(2000), estos autores intentaron probar qué tan cierto resulta el supuesto comúnmente aceptado por la literatura especializada, acerca de que determinadas tareas asignadas a los militares –aquellas acometidas dentro del propio país y no estrictamente relacionadas con la función militar- son intrínsecamente difíciles de supervisar.

Ello permitiría a los uniformados imponer su autoridad en el desempeño de estas funciones enajenándolas a la supervisión civil, y luego aprovechar los espacios de poder adquiridos para influir sobre el gobierno incluso en otras áreas de decisiones públicas.

Así, en una investigación sobre 7 países sudamericanos entre los que se incluye a Uruguay, encuentran que las posibilidades de mantener el control en el inicio, la gestión y la conclusión de una operación⁴⁶ ejecutada por las Fuerzas Armadas no dependen del ámbito geográfico (interno/externo) o funcional (militar – no militar) de la misma, sino de la voluntad y capacidad dispuestas para ello por los civiles.

A partir de dicha constatación infieren que mientras se mantenga este tipo de “control operacional” de las políticas públicas en que participan los uniformados – mientras los militares sean “implementadores” y no “tomadores” de decisiones- , también se mantendrá contenida la capacidad de las FF.AA. para influenciar las decisiones del gobierno en otras áreas.

En un artículo de 2003, Pion-Berlin retoma esta idea y propone una categorización de las formas de expansión funcional de las FF.AA. que permiten ordenarlas según su impacto sobre el control civil. La forma menos peligrosa es, a su juicio, la “expansión horizontal”, esto es, la participación de uniformados con un rol de meros ejecutantes de políticas definidas por los civiles. Así señala que:

45 Sin duda las “misiones subsidiarias” de las FF.AA. cuyas consecuencias han sido más estudiadas son las de orden interno, contrainsurgencia e inteligencia interna a ellas asociadas. La academia argentina ha producido trabajos muy interesantes, que en buena medida sirvieron como insumos en el largo proceso de transformación del marco legal regulatorio de las FF.AA. iniciado en la post-dictadura y que continúa actualmente. Una de las ideas más reiteradas es la de la inconveniencia de militarizar problemas de seguridad típicamente encargados a las fuerzas policiales. Ver J. Garreta (2001) y Marcelo Sain, (2003).

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

“Esas actividades deben ser monitoreadas y supervisadas de cerca, pero no constituyen, en sí mismas, amenazas al control civil” (D. Pion-Berlin, 2003).

Luego refiere a la “expansión vertical”, esto es, cuando los oficiales son llamados a ocupar cargos de diseño e implementación de políticas públicas, o cuando adquieren:

“formas no oficiales de influencia que les permiten influenciar, vetar o a veces determinar las políticas y prioridades nacionales” (D. Pion-Berlin, 2003).

Dentro de esta categoría distingue dos situaciones. Considera menos peligroso que los militares adquieran mayor poder en la definición de políticas en la órbita de la defensa, a que lo hagan en otros ámbitos ajenos a ella.

La propuesta de Pion-Berlin y Arceneaux es interesante. Sin embargo, ella debe ser revisada tomando en cuenta las observaciones de Abrahamsson (1972).

Así, debe señalarse que su concepto de *poder* toma casi únicamente como referencia la posición de los actores en el proceso de toma de decisión. Ello lleva a subvalorar los efectos a largo plazo de la *expansión horizontal* sobre los problemas de intervencionismo y enajenación mencionados.

La eventual legitimidad ganada por los uniformados ante la población, el manejo casi monopólico de los medios materiales o el desarrollo exclusivo de capacidades necesarias para las tareas asignadas tienden a fortalecer la posición de los militares ante las autoridades civiles. Por otra parte, el ejercicio de actividades como resultado de la *expansión horizontal* genera intereses corporativos que tienden a la perpetuación de tal situación.

También es discutible la afirmación de que las nuevas misiones no implican cambios doctrinarios u organizacionales importantes en las FF.AA., ni son adoptadas como nuevas “razones de ser” de las instituciones militares, es.

En tal sentido puede mencionarse por ejemplo que el Ejército especializa una Unidad de Ingenieros de su Reserva en tareas de preservación del medio ambiente y protección civil. (Ejército Nacional, 2004: 151).

Algo similar y más impactante es el caso de la participación de Uruguay en misiones de paz de ONU. Sólo para mostrar algunos de los cambios acaecidos, vale recordar que el Ejército estableció una Escuela de Formación de Oficiales para Misiones de Paz y el Hospital Militar un área especializada en medicina tropical.

Además, la importancia de esta misión es enfáticamente resaltada en documentos oficiales y páginas web de las FF.AA., configurando actualmente una de las fuentes de orgullo profesional y legitimidad más importantes de las mismas⁴⁷.

Finalmente, vale hacer notar que a partir de su visión “operacional” del control civil, tributario de su aproximación neo-institucionalista a la *cuestión militar* y centrado especialmente en el problema de la *enajenación* de las políticas públicas en las que intervienen las FF.AA., Pion-Berlin sólo atiende tangencialmente el problema del intervencionismo militar, y no analiza las dimensiones de efectivo respeto por los DD.HH. y de eficiencia de las organizaciones militares.

47 Esta situación no es sorprendente si se tiene en cuenta uno de los rasgos de las FF.AA. más analizados por los especialistas uruguayos, esto es, su histórica crisis de identidad por falta de una función legitimante creíble más allá de la de garantía última del orden interno. Ver Julián González (2002 b Anexo Marco Teórico: 8 y ss.).

I.VI. A modo de conclusión

Definir unas relaciones civiles-militares adecuadas tiene mucho que ver con fijar límites, delimitar competencias y asignar responsabilidades entre ambos grupos. Un marco teórico apropiado debe dar cuenta de la medida en que se respetan esos roles y cuando ello no sucede, iluminar las razones de tal situación.

También debe indicar procesos o tendencias que representen amenazas a futuro para la *subordinación militar democrática*.

En este sentido, el concepto de control civil puede ser útil para centrar la atención en varios puntos claves, como son los enumerados por Pion-Berlin (2001:33) mencionados más arriba. Sin embargo, hacen falta mayores esfuerzos por lo menos en tres aspectos.

El primero, refiere a la definición de los fundamentos normativos de aquellos límites y responsabilidades que permitan la convergencia del contenido de las distintas definiciones de control civil alrededor del problema central de la cuestión militar en Sudamérica hoy: la preservación y profundización de la democracia y la prevención de nuevas *irrupciones* militares ilegítimas.

Es necesario, en este sentido, modelizar las actitudes esperables de militares y civiles en su interacción en la arena política, resaltando las consecuencias de dicha interacción en el adecuado funcionamiento de las instituciones y la vigencia de los principios democráticos.

En particular, es necesario captar y describir aquellas situaciones en las que, aún gozando de correlaciones de fuerza y coyunturas histórico políticas favorables, las autoridades políticas fallan a la hora de ejercer efectivamente su rol de conducción de la actividad de defensa y de las instituciones armadas.

El segundo aspecto, tiene que ver con la incorporación de otros actores al análisis de la interacción entre militares y gobernantes. En tal sentido es necesario considerar ciertos actores internos –como por ejemplo grupos económicos- o externos, particularmente agencias estatales estadounidenses como el Departamento de Estado o el Comando Sur de los Estados Unidos⁴⁸, cuya intervención históricamente ha sido relevante.

El tercero, se refiere al establecimiento de definiciones conceptuales precisas y compartidas de las categorías analíticas, especialmente control civil, autonomía militar y poder político militar. Ello permitirá incrementar la potencia analítica a los estudios al la mejorar la comparabilidad de las investigaciones realizadas y permitir una efectiva contrastación de hipótesis rivales.

* * *

48 La “comunidad de defensa” de los EE.UU. ha buscado y obtenido casi siempre hasta hoy que las FF.AA. sudamericanas se estructuren y actúen –por lo menos parcialmente- de acuerdo a su conveniencia. Julián González (2002 b: Anexo “El Plan de los Gobiernos de Uruguay y EE.UU. para su Defensa Común”, y Anexo Documental) describe y aporta pruebas acerca del diseño de “una fuerza militar panamericana” acorde a los intereses de los EEUU en la segunda mitad del S XX. Para una revisión crítica de los programas actuales de ayuda militar estadounidense ver Adam Isacson., Joy Olson y Lisa Haugeard (2004).