

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

**Tipos de transición, dinámica electoral y el control civil en los
gobiernos de la nueva izquierda: los casos de Argentina y Chile**

Porcel de Peralta, Marina

Tutor: Jorge Battaglino

Firma del tutor:

Abstract

El presente trabajo analiza las transformaciones del control civil de las Fuerzas Armadas en Argentina y Chile a partir del arribo de los gobiernos de la nueva izquierda. En particular, se examinará el impacto que ha tenido la legislación sobre las competencias militares y respecto al funcionamiento del Ministerio de Defensa. A tal fin se analiza la utilidad de la teoría de los tipos de transición y de la dinámica electoral para dar cuenta de los avances y retrocesos del control civil en la Argentina y Chile. Finalmente, el trabajo explora el impacto de instituciones informales en la implementación de políticas de control de los militares.

Índice

1. Introducción.....	1
2. Estado de la Cuestión.....	5
3. Marco Teórico	11
a. Instituciones Informales.....	11
b. Relaciones civiles-militares: la teoría.....	14
4. Aplicación de la teoría a los casos de Argentina y Chile.....	18
a. Rol y misión de las Fuerzas Armadas.....	20
i. Argentina.....	21
ii. Chile.....	23
b. Libros Blancos.....	26
5. Ministerios de Defensa.....	28
a. Chile.....	28
b. Argentina.....	31
i. Densidad de Agencias Burocráticas que se desprenden del Ministerio d Defensa	34
6. Educación Militar.....	35
a. Chile.....	35
b. Argentina.....	36
7. Derechos Humanos.....	37
a. Chile.....	37
b. Argentina.....	38
8. Hitos.....	39
a. Argentina.....	39
b. Chile.....	48
9. Conclusión.....	55
10. Bibliografía.....	60

Relaciones civiles-militares y control civil bajo la nueva izquierda:

Argentina y Chile

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de las relaciones civiles-militares en los gobiernos de la nueva izquierda y los tipos de misiones – internas/externas- asignados a las Fuerzas Armadas en la legislación. Los casos a analizar serán los de Argentina y Chile. Se estudiará la relación civil-militar en función de las reglas formales existentes y su diferente aplicación sin dejar de lado las fuentes de poder de las dos instituciones castrenses y su valor explicativo. El análisis tendrá lugar entre los años 2000 y la actualidad, es decir, desde el comienzo del gobierno de la nueva izquierda.

Sobre el alcance temporal del trabajo cabe hacer una aclaración: si bien la *nueva izquierda* llegó a Chile y Argentina respectivamente en los años 2000 y 2003, tomaré el caso Argentino desde el 2000. Esto se debe a que considero prudente analizar una serie de hechos que se relacionan con la subordinación militar: frente a la crisis del 2001/2002 se dieron situaciones extremas de descontento social y desacreditación política que llevó a movilizaciones que incluso acabaron en represión y en varias ocasiones superaron las capacidades de las fuerzas de seguridad internas. No obstante, la posibilidad de un golpe de Estado o una intervención militar quedó fuera del abanico de posibilidades y esto, creo, es un fenómeno que merece atención.

El enfoque de este trabajo se centrará en las relaciones civiles-militares en ambos países y su evolución a través de la legislación promulgada. Se hará especial hincapié en las teorías que explican el cambio de mencionadas relaciones. La razón de esto radica en que la literatura clásica sobre la transición y las relaciones entre civiles e instituciones castrenses para América Latina sostiene que es el *tipo de transición* el factor explicativo central para entender el avance de la democracia (Portantiero y Nun, 1987; Stepan, 1988). Si bien es cierto que para el caso argentino esta teoría resulta

considerablemente acertada, lo que predice como resultado para el caso chileno no se condice con la realidad observada. A partir de este problema surge la necesidad de apoyarse en la *dinámica electoral* como teoría explicativa para los cambios ocurridos en los últimos años (Fuentes, 2000; Hunter, 1997).

En un segundo plano y de forma marginal señalaré la incidencia de las instituciones informales para la cuestión militar y el control civil. El análisis- aunque para este trabajo sea limitado- de las instituciones informales resulta fundamental puesto que no basta con la existencia de un marco regulatorio para el control civil exista. Las leyes pueden ignorarse, pueden aplicarse bajo la discrecionalidad de la interpretación, puede darse que la misma institución castrense tenga la concentración de fuentes de poder suficiente como para simplemente resistirse a la implementación de la norma o incluso puede existir una franca falta de interés por parte de los actores políticos de supervisar el cumplimiento de la regla. Por lo tanto aquello que queda plasmado en la legislación puede no ser reflejo fiel de la realidad y es por ello que esto merece atención.

Para entender las relaciones civiles-militares y los cambios ocurridos en los últimos años respecto a la cuestión militar tendremos, entonces, dos variables explicativas. Por un lado, para entender la estructura de las *fuentes de poder*, la teoría de los tipos de transición que explica la distribución de poder inicial en función de la cual se regirá el juego en democracia. Por otro lado, está la *dinámica electoral* que explicará los cambios que la primera teoría no llega a cubrir, valiéndose de la necesidad de los políticos de atraer votos como motor de reformas en el área militar. Paralelamente y en carácter complementario, se enfatizará como la existencia de reglas informales refuerza, anulan o debilitan los cambios legislados.

Además de lo anterior se buscará resaltar una cuestión sobre las relaciones civiles-militares sobre la que hasta el momento, no se puesto suficiente acento. Suele presuponerse a la hora de entender dichas relaciones que existen dos grupos con sus respectivos sistemas de preferencias fuertemente diferenciados y opuestos. Por un lado el sector militar y por otro, el gobierno civil. Se suele asumir que los primeros buscan

aumentar su autonomía y extender sus prerrogativas, mientras los segundos buscan disminuir la autonomía de los primeros e intentar reducir dichas prerrogativas. Esta clasificación de actores y preferencias no es del todo exhaustiva y por ello creo que el análisis de casos responde mejor al estudio de esta cuestión.

Los países latinoamericanos han enfrentado grandes cambios institucionales, socioeconómicos y estructurales desde finales '70 hasta principios de los '90 con la ola de (re)democratización. Entre ellos una cuestión que ha ocupado la agenda tanto presidencial como legislativa ha sido la reestructuración del lugar de las Fuerzas Armadas. Esto ha sucedido por diversas razones. En un inicio la razón de la reestructuración radicó en la necesidad de fortalecer el poder civil en detrimento del militar ya que las incipientes democracias aún no consolidadas temían una vuelta al autoritarismo (Huntington, 1957). La débil supremacía de las instituciones políticas dejaba a la democracia en un lugar vulnerable, lo que resultó en una capacidad limitada para definir y conducir las políticas de seguridad y defensa en un comienzo, pero que, con el pasar de los años y la distancia política de los procesos militares, fue posible aunque con ciertos matices (Diamint, 2001). Una segunda razón que colocó a la cuestión militar en la agenda y reforzó en gran medida el empoderamiento civil, fue la crisis de deuda que impactó en Latinoamérica en la década de 1980 que requirió la racionalización del gasto militar como parte de un plan económico integral (Aravena, 1994; Hunter, 1996). Una tercera razón radica en el cambio del contexto internacional; la desaparición de una hipótesis de conflicto plausible llevó a una necesidad apremiante de repensar y redefinir el rol de las Fuerzas Armadas en un mundo donde la función de *defensa* bajo la definición clásica, dejó de tener sentido práctico (Pion-Berlin, 2013, p. 51).

Actualmente en Latinoamérica las Fuerzas Armadas ya no tienen el poder y la autonomía que tuvieron en el pasado; se las ha contenido y limitado de forma tal que dicha institución funcione como una rama profesionalizada del Estado (Rial, 2012, p.10; Pion-Berlin y Ugarte, 2013, p. 10). Sin embargo la profundidad y dirección de dichas reestructuraciones del brazo militar de los Estados han variado. Así, mientras que en

algunos Estados la función de las Fuerzas Armadas se ha limitado exclusivamente a la defensa frente a un ataque externo, en otros cumple al mismo tiempo roles hacia el interior del Estado en calidad de fuerza policial, asistencia social, apoyo en caso de catástrofe, entre otros. De todos modos, el hecho de que los militares, salvo raras excepciones, no representen una amenaza de golpe o no se entrometan directamente en la dirección política del gobierno, no implica que el control civil esté consolidado (Pion-Berlin, 2013, p. 8). A continuación se explicará el porqué de esta afirmación.

Ser el ala del Estado que ejerce la violencia lleva a que el tema militar perdure como una preocupación latente en las democracias latinoamericanas. La existencia del temor hacia una intervención castrense no existe solo por las reiteradas interrupciones históricas del juego democrático, sino por el hecho de que la esfera militar suele mantenerse alejada de la realidad política a la vez que posee las armas, en un sentido literal, para dismantelar el gobierno en caso de desearlo. Si bien en la región las Fuerzas Armadas dejaron el gobierno, no abandonaron ni se vieron completamente privadas de sus fuentes de poder (puesto que esto implicaría la misma desaparición de las Fuerzas). Por ello el concepto de *control civil*, es decir, la capacidad de las fuerzas políticas de diseñar, implementar y supervisar las políticas del área de defensa, resulta central: en caso de ser bajo o incluso inexistente se deduce entonces que la transferencia de autoridad a las instituciones civiles es más superficial que real. El quid de la cuestión radica en que esto puede darse en distintos grados (puede significar la amenaza de un nuevo golpe, o acotarse a dificultar el juzgamiento de militares o la institucionalización del control civil). El objetivo es lograr el control civil más alto posible; garantizar que sean las fuerzas políticas y civiles las que dirijan el camino y tomen las decisiones en lo que refiere a temas militares. Como bien señala David Pion-Berlin *el propósito de las instituciones de defensa es preparar a las Fuerzas Armadas para servir a los objetivos de la política del gobierno, y no al revés* (Pion-Berlin, 2013, p.28).

En el largo proceso de lograr un mayor control civil sobre las Fuerzas Armadas se han producido leyes que reflejan distintos caminos. Sin embargo, estas reglas *formales*, ya sea en calidad de leyes o decretos, no tienen siempre un correlato en el

efecto real que producen. Esto se da por la existencia de reglas informales que modifican lo escrito y que por lo tanto deben ser tomadas en cuenta para analizar los resultados más allá de lo que esté redactado en la ley. Las reglas de juego varían en función de las fuentes de poder con las que cuentan los actores, y es por ello que pretendo mantener en el análisis el lado *informal* de las relaciones civiles-militares.

Este trabajo se centrará en los casos de Argentina y Chile partiendo de la certeza de que la consolidación democrática en ambos países es un hecho. Sin embargo, dentro de lo que llamaremos *control civil y subordinación militar* podemos encontrar matices y son ellos en los que me enfocaré a lo largo de este trabajo.

2. Estado de la Cuestión

Mucho ha sido escrito sobre los cambios en América Latina luego de la vuelta a la democracia y diferentes visiones han sido utilizadas para explicar dichos cambios y procesos. A continuación mencionaré algunos de estos marcos teóricos con el fin de adjudicarles- o no- importancia para entender los cambios en las relaciones civiles-militares en Argentina y Chile actual.

Uno de los enfoques más recurrentes para entender y explicar los procesos y las dificultades que han enfrentado las democracias latinoamericanas se ha centrado en el *tipo* de transición que tuvo lugar en cada país (Portantiero, 1987; Stepan, 1988). Autores que se enmarcan dentro de esta teoría como Philippe Schmitter y Karl Terry (1992, p. 114) sostienen que las *condiciones de transición determinan la distribución inicial de recursos entre los actores, y que estas disparidades temporales se convertirían- a través de normas, garantías y roles- en estructuras duraderas*. Para los casos estudiados esta teoría tiene gran capacidad explicativa: mientras Chile volvió a la democracia a través de una transición *pactada* que dejó a la rama militar con la posibilidad de negociar condiciones y garantizarse muchas y sustanciales prerrogativas que se mantendrían en el tiempo, en Argentina la transición se dio por *colapso*, es decir, por la insostenibilidad de un régimen militar que ya no tenía manera de mantenerse en el poder, lo que llevó a una desestimación del brazo castrense en todas sus dimensiones, haciendo que su esfera de influencia decayese. Esto explica en gran medida muchas de

las diferencias entre ambas Fuerzas Armadas: en Chile fueron capaces de institucionalizar fuertes prerrogativas que les permitieron mantener un poder relativo mucho mayor que en el caso argentino (Acuña y Smulovitz, 2008).

Otro enfoque usado recurrentemente a la hora de entender el cambio y la reestructuración de las fuerzas armadas apunta hacia el cambio de paradigma en el sistema internacional y unificación regional plasmada en la consolidación del Mercosur y otros organismos multilaterales que han comenzado a tener peso en la región (Pion-Berlin y Ugarte, 2013, p. 18). Aquí podemos resaltar dos explicaciones complementarias. Por un lado, la inexistencia de una hipótesis de conflicto plausible y el anacronismo en la forma de organización del brazo militar en función de la existencia de un “enemigo” que ya no existe, lleva a reestructuraciones en las funciones de las Fuerzas Armadas generalmente acompañadas por un aumento en el control civil, a través del empoderamiento del Ministerio de Defensa. Por otro lado, el mismo aumento de la integración regional previamente mencionada ha llevado a la disminución de conflictos en general, y a la eliminación de la posibilidad de conflicto armado en particular, además de crear un ambiente de cooperación entre los países vecinos, lo que refuerza la tendencia de reestructuración en los roles y las misiones de las Fuerzas (Diamint, 2013).

Otros trabajos apuntan a entender el sistema de creencias de actores clave como forma de comprender el proceso de toma de decisiones y sus incentivos en función de su forma de interpretar las situaciones, (Russel, 1996). Trabajos como este buscan recrear una suerte de *mapa mental* de los actores para entender sus preferencias y los caminos que consideran disponibles para alcanzarlas. De la mano con este enfoque encontramos la *transformación cultural* de las Fuerzas Armadas como otro de los factores que busca explicar el avance del control político y civil por sobre las instituciones castrenses. Argentina, por ejemplo, ha logrado una indiscutida subordinación militar y un control democrático que va en aumento (Battaglino, 2013). Esto se ha logrado, en parte, por los cambios realizados en la currícula de la educación militar, que ha acabado por lograr un apego por las instituciones democráticas y apunta

crear a un militar *ciudadano y profesional* (Chiappini, 2012, p. 19). Es decir, se ha llevado a cabo un proceso de *civilización* de las Fuerzas (Badaró 2013; Battaglino, 2013, pp. 270-271).

Un último enfoque pertinente para este tipo de análisis es el de las *dinámicas electorales* (Hunter, 1997; Fuentes, 2000). Este se contrapone al pesimismo de la literatura de los tipos de transición en la que se determina el proceso democrático en función del momento inicial. En lugar de enfocarse en el poder de los militares como institución para defender sus propios intereses, busca resaltar el poder de los líderes electos de actuar en su beneficio en función de una lógica que responde al *rational choice* y que lleva a que el poder civil aumente su poder a través del tiempo, no cumpliéndose la predicción del enfoque de los tipos de transición, donde la distribución del poder al momento de la transición determina el camino de los años subsiguientes de democracia. Cabe aclarar que este enfoque no niega la importancia del tipo de transición, sino que lo toma como punto de partida creando juegos “desnivelados” sin crear límites permanentes a la expansión de la democracia (Hunter, 1997, p. 474). Por juego desnivelado se entiende la distribución de poder inicial entre civiles y militares, cuestión que resulta fundamental para entender la consolidación o la falta de consolidación de actores clave que influirán luego en las tomas de decisiones que llevarán o no a una reestructuración de las Fuerzas. De esta manera, por ejemplo, Chile entra en la democracia con una distribución de poder que favorece a la institución militar y un marco legal- la Constitución de 1980- que cristalizará dicha distribución de poder durante más de diez años.

Sin embargo, este *path dependence* que estableció el tipo de transición ha tenido suficiente tiempo en las últimas dos o tres décadas de cambiar, y por lo tanto ya no puede ser el único factor explicativo de las relaciones civiles-militares. Por ello la mirada de Wendy Hunter y Claudio Fuentes me parece acertada. Un ejemplo que respalda este punto es que, si bien los militares chilenos impusieron una autoamnistía y se rehusaron a permitir que sus subordinados se presenten ante tribunales civiles, cosa que fue posible gracias a que la transición fue *pactada*, a principios de los 2000 se

comenzaron una serie de juicios a militares chilenos por crímenes de lesa humanidad. Así, la autoamnistía, producto de las fuertes prerrogativas de los militares chilenos, suponía en un inicio, según la lógica del *path dependence*, la continuación de un sendero de debilidad democrática e institucionalización viciosa de la misma que acabó no ocurriendo; *otros* factores acabaron redirigiendo dicho sendero hasta llegar a un resultado que en el tiempo “cero” no era visto como probable. *Con el paso del tiempo y el desplazamiento de equilibrios de poder, las organizaciones de defensa pueden ser revisadas una vez más, esta vez a favor de los civiles* (Pion-Berlin, 2013, p. 51). De la misma manera Levitsky y Murillo (2012, p. 20) abalando este punto, consideran que las predicciones que apuntaban a que los países donde los militares mantuvieron fuertes prerrogativas terminarían en una “institucionalización perversa” fueron incorrectas. La lógica de la dinámica electoral, tanto como la entiende Hunter (1996, p. 474), como en una versión más moderada, Fuentes (2000, p. 136), respalda esto. Hunter concuerda con que los modos de transición han contribuido al análisis al definir las posiciones iniciales y los primeros movimientos para instalar la dominación civil pero que no explican la existencia o no de cambios hasta la actualidad.

Del mismo modo, el cambio del contexto internacional y la inexistencia factible de la posibilidad de una guerra hace al contexto de los cambios que han tenido lugar en los últimos años sobre la estructuración del gasto, la formación y la cadena de mando de las Fuerzas, pero no termina de ser suficiente para explicar el cambio general, ya que de ser así, la mayoría de los países latinoamericanos, que no cuentan con una hipótesis de conflicto real e inminente deberían presentar transformaciones similares respecto a la cuestión militar¹. Al no ser el caso, insisto, considero que este marco explicativo hace más al contexto que a la relación causal en sí.

De igual forma, el enfoque que apunta a entender los mapas mentales de los actores funciona como una herramienta de análisis fundamental pero su limitación radica en no contemplar las restricciones que imponen el marco legal y las reglas de juego. De todas maneras una cuestión que resulta pertinente analizar, relacionado con

¹ A excepción quizás de Colombia que arrastra un conflicto armado desde hace décadas con la FARC.

este asunto, es la educación militar. Se puede asumir por el mismo carácter corporativo de las Fuerzas Armadas, que la currícula es capaz de influenciar el pensamiento de las Fuerzas en su conjunto. *Quién decide cómo y qué se enseña a los militares funciona como una suerte de indicador del control civil.* Rut Diamint (2010, p. 4) en su artículo *Conducción Democrática de la Defensa* entiende por control civil el *proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido [...] Por ello, la administración estatal fija normativas, doctrinas, recursos, educación, movilizaciones, adquisiciones que se debaten en el ámbito parlamentario [...].* Entonces, es deseable para el control civil que la currícula y la educación militar en general se desprendan de la autoridad política y no este librada a las decisiones de las Fuerzas ya que a través de la educación pueden priorizarse las instituciones democráticas y la idea del militar profesional y ciudadano, reforzando la democracia desde dentro de la misma institución castrense (Fuentes, 2012). Es por esto que se dedicará una sección del análisis a este asunto.

Por todo lo mencionado, un enfoque apropiado para entender las relaciones civiles-militares es aquel que contemple estas distintas teorías adjudicándole a cada una un peso relativo. Por ello es importante resaltar que los tipos de transición explican la distribución inicial de poder, mientras que la dinámica electoral explica los cambios ocurridos ya entrado el nuevo milenio. El cambio del contexto internacional se mantiene como una constante que lleva a la necesidad de reformular el rol de las Fuerzas y reestructurarlas, buscando encontrar otra lógica diferente a la hipótesis de conflicto inminente que primó hasta los '90. A la vez, resulta central considerar el marco legal y los posibles atenuantes por informalidad que rigieron los cambios en el brazo castrense del Estado.

Sintetizando puede decirse que la teoría de los tipos de transición sí aplica a los primeros años de democracia en ambos casos, y continúa siendo acertada en líneas generales para el caso Argentino hasta la actualidad. La democracia argentina comenzó con Fuerzas Armadas desacreditadas y derrotadas militarmente, lo que llevó a que el posterior desenvolvimiento democrático fuese comparativamente veloz, reforzando el

poder civil por encima de la institución castrense. Si bien existieron obstáculos durante el proceso, como los levantamientos de carapintadas y la crisis económica, política y social en el 2002, y, aunque sea cierto que se optó por el camino de la gobernabilidad política, la teoría de los tipos de transición predijo de forma correcta que el control civil tendería a reforzarse a lo largo de los años. Para el caso chileno, como fue mencionado, la situación fue distinta; si bien las reformas constitucionales de Pinochet y sus consecuentes prerrogativas militares ataron las manos de la democracia durante aproximadamente los primeros diez años (como predice la teoría al haber existido una transición pactada), los cambios a partir del 2000, con la presidencia de Lagos y el giro a la izquierda en el país, distan de ser el resultado esperado. De pronto una agenda en a favor de debilitar el poder militar entró en funcionamiento. Lo sorprendente además es que dicha agenda también fue llevada a cabo por la derecha moderada (con Piñera). El giro a la izquierda, alertó a los partidos políticos tradicionalmente aliados con las Fuerzas Armadas sobre la necesidad de moderarse para captar a los votantes de centro y llevó a la posibilidad de concertar el apoyo suficiente en el ámbito legislativo para llevar a cabo reformas para aumentar el empoderamiento civil.

Antes de continuar, cabe hacer una aclaración. Si bien el enfoque de la dinámica electoral es apropiado para analizar los últimos años de democracia, el problema es que llevado al extremo puede concluir en un análisis donde el pasado parece no importar. Por ello aplicar dicho enfoque llevando en consideración las restricciones del marco legal, político e institucional resulta acertado. Los tipos de transiciones sí determinan las fuentes de poder en el momento inmediato después de la transición (t1), sin embargo en t2, la lógica electoral se inmiscuye, alterando las fuentes de poder tanto de civiles como de militares pero no de forma radical ni total ya que por la misma lógica de la democracia se requiere de consenso y un marco legal e institucional propicio para el cambio.

En este trabajo se busca crear un análisis similar al del libro de Bruneau y Toleffson (2006), *Who Guards the Guardians and How*, para los casos de Argentina y Chile. En este libro, los autores buscan entender las relaciones civiles-militares en

función del *nuevo institucionalismo*, es decir, las reglas e instituciones informales que influyen y validan o rechazan las normas de juego formales (leyes, decretos, forma de organización del Ministerio de Defensa, proceso de toma de decisiones, cadenas de mando, etc.). Bruneau (2006, p. 7), sostiene que un aspecto clave del nuevo institucionalismo es el *origen* de las instituciones y los objetivos y las motivaciones de los actores involucrados en estas instituciones, por ello el análisis de las relaciones civiles-militares no deben marginarse solo a lo que proclaman las leyes y los decretos que las regulan, sino que debe también indagar sobre el lado informal del juego. Así, por ejemplo, si bien la existencia de un Ministerio de Defensa controlado por civiles es un paso hacia el control político del brazo castrense, no implica necesariamente la eficiencia de dicho control civil, puede darse una *delegación* de facto de dicho control a los militares, como ocurrió en Argentina hasta 2006 (Chiappini, 2012; Battaglino, 2013, Montenegro, 2013). Del mismo modo, tiene en cuenta factores de las otras teorías mencionadas, así como las preferencias de los actores, el contexto internacional, y el imaginario que las sociedades construyen alrededor de sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, el libro apunta a una explicación netamente teórica, por ello este trabajo buscará plasmar los conceptos teóricos en los análisis de los casos de Chile y Argentina desde el cambio de milenio.

3. Marco Teórico

a. Instituciones informales

Gretchen Helmke y Steven Levitsky (2003, p. 26) definen a las instituciones informales como *reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y se hacen cumplir por fuera de los canales oficialmente autorizados*. Steven Levitsky y María Victoria Murillo a la hora de describir la forma de cambio institucional señalan que las teorías clásicas de las formas de cambio de las instituciones que explican el cambio como gradual y continuo, como la presentan James Mahoney y Kathleen Thelen (2010), no se aplican a América Latina, donde el cambio es frecuente y radical. Sostienen que las razones que explican la debilidad del entorno institucional son fundamentalmente dos; por un lado, el bajo *enforcement* de las normas existentes o

la existencia de un amplio margen de discrecionalidad de facto respecto a su aplicación y por otro lado, la baja durabilidad institucional, en el sentido de que las reglas formales varían constantemente, rara vez sobreviviendo a fluctuaciones en el poder y de distribución de intereses. Todo esto lleva a que los actores tengan incertidumbre sobre si el incumplimiento de las normas acarrea o no sanciones y por ello es menos probable que las reglas sean vistas como legítimas, lo que deviene en incertidumbre y horizontes cortoplacistas.

Puntualmente para el tema militar, la explicación más acertada para entender el débil entorno institucional está en el bajo *enforcement*. La razón de esto yace en que, desde la vuelta a la democracia, los gobiernos civiles, más allá del partido y el lugar ideológico al que pertenezcan, han demostrado una clara intención de mantener a las Fuerzas al margen de la política. Incluso en Chile con el presidente Piñera (del partido de derecha: Renovación Nacional) la reforma a la cadena de mando entre civiles y militares fue llevada a cabo. Por ello, el cambio de actores en el poder no tiene tanta capacidad explicativa puesto que no se condice con cambio institucional constante.

Al realizar un análisis institucional deben tenerse en consideración dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, las *capacidades*, es decir, la habilidad que se posee para cumplir una tarea o función, alcanzar un objetivo, etc. y en segundo lugar, los *recursos* que disponen los actores, ya sean bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos y humanos. Estos *recursos* mencionados hacen referencia a las fuentes de poder, a aquellos “activos” que poseen los actores a través de los cuales pueden sostener una acción coordinada y obtener capacidad de negociación. Esto nos retrotrae a la teoría explicativa de los *tipos de transición*, en el sentido de las prerrogativas con las que cuentan las Fuerzas Armadas, pero no es lo único. También es necesario tener en cuenta los recursos *simbólicos*, es decir, la influencia, imagen, peso cultural e imaginario que se construye alrededor de los militares. Estos pueden ser positivos o negativos y pueden influenciar a los actores civiles a la hora de regular el área de defensa.

Hay una relación entre las reglas formales y las prácticas informales, siendo el punto crucial que las normas oficiales en sí mismas, ejercen influencia sobre las relaciones no oficiales. Los arreglos institucionales pueden crear mayores obstáculos para la informalidad, ya que pueden aumentar la distancia para la toma de decisiones entre civiles y militares subordinados (Pion-Berlin, 2013, p. 25).

Es cierto que el enfoque institucionalista prioriza la situación en la que nacen las instituciones lo que refuerza nuevamente la teoría de los tipos de transición, puesto que busca entender en el origen de las instituciones porqué algunas tienen o no el poder para implementar o adoptar nuevas reglas y otras tienen o no la capacidad de resistir la adopción- o generalmente- la implementación de cambios en el sistema. La importancia, según Bruneau (2006, p.7), del momento en el que se crean las instituciones radica en que éste estructura las relaciones de poder, aunque no de manera determinista.

Thomas Bruneau en la introducción al libro *Who Guard The Guardians and How* resalta una cuestión que debe tenerse en mente a la hora de analizar las relaciones entre militares y civiles; si bien es cierto que en democracia son los civiles los que poseen la autoridad para adoptar e implementar nuevas instituciones (por instituciones se considera tanto a nuevos organismos, subsecretarías, reglas como a leyes) también es cierto que existen otros jugadores que son capaces de resistir la *implementación* de dichas normas. Esto implica que lo que esté en los boletines oficiales no necesariamente se cumple, y su publicación no necesariamente implica que algo haya cambiado. Por ello, y retomando el párrafo anterior, las condiciones bajo las cuales se crea una institución y las estructuras de poder vigentes e incluso la agenda política del momento tienen fuertes implicancias en el resultado. A modo de ejemplo se puede tomar la Ley de Defensa de 1988, si bien esta fue aprobada durante el primer gobierno democrático post dictadura, no fue hasta su reglamentación a través del Decreto N°727 en el 2006 que esta comenzó a regir plenamente, hasta entonces los cambios dispuestos solo se habían producido parcialmente (Pion-Berlin y Ugarte, 2013, p. 15).

b. Relaciones civiles-militares, la teoría

Samuel Huntington (1957, p. 6) define a las relaciones civiles-militares como las relaciones que se establecen entre los militares y el medio civil que dirige a una nación. Como punto de partida para analizar las relaciones civiles-militares debemos diferenciar entre la *subordinación militar* y el *control civil o político*. Mientras la subordinación es una conducta militar que asume el cumplimiento de las órdenes dadas por las autoridades políticas, lo que implica la ausencia de actitudes intervencionistas en las Fuerzas Armadas, ya sea por internalización de los valores democráticos o miedo al castigo posterior, el control civil democrático excede la subordinación militar y apunta a la capacidad del Estado para supervisar, implementar las políticas militares y de defensa. En la región, según Jorge Battaglini (2013). La subordinación se ha difundido, aunque la implementación del control civil haya sido desigual; esto se explica por la capacidad de las instituciones castrenses de resistir la implementación de nuevas políticas que modifiquen su autonomía o funcionamiento, o incluso por el hecho de que los mismos civiles han delegado en las Fuerzas Armadas la gestión de los asuntos internos (Battaglini, 2007).

Huntington realiza una distinción entre dos tipos de control civil; el *objetivo* y el *subjetivo*, Ernesto López, toma esta conceptualización y la explica de la siguiente manera: [...] *Entendemos aquí el control civil subjetivo como aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense sobre la base de una adhesión particularista de los uniformados a algún grupo o sector político civil. Los motivos de esta adhesión particularista podrían ser: la identidad o semejanza de opiniones, la lealtad personal, la conveniencia material institucional o individual y el acuerdo de partes, entre otros. [...] Por control civil objetivo entenderemos aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense a los poderes constituidos sobre la base de la vigencia de una legitimidad de tipo racional/legal. En este caso se obedece a la normativa vigente, a aquello que marca la ley. La obediencia no reposa sobre una adhesión fundada en motivos particulares sino en el respeto a las normas. Los uniformados deben obediencia a los poderes constituidos porque lo marca la ley, porque rige en el estado nacional un orden normativo abstracto e impersonal que establece que las Fuerzas*

Armadas deben estar subordinadas a la conducción política del mismo (López, 1994, p. 131-133).

Por lo tanto, el control civil o gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas supone el ejercicio competente y efectivo de la conducción gubernamental tanto desde el poder ejecutivo como desde el poder legislativo sobre las Fuerzas al implementar las leyes, el proceso de toma de decisiones, determinar el presupuesto, los roles y las misiones de las Fuerzas. Esta diferenciación entre control civil *objetivo* y *subjetivo* sirve para entender las dos caras de las relaciones civiles-militares. Existe una suerte de “división de responsabilidades”: por el lado civil, descansa en ellos la obligación de crear un marco legal propicio, la implementación de leyes y decretos, y la obligación, por así decirlo, de ser *competentes* a la hora de implementar y evaluar las políticas sobre la cuestión militar. Por el lado militar, la subordinación militar al gobierno civil del Estado implica por lo menos la existencia de un mínimo de *voluntad de obediencia*, es decir, un mínimo de *consenso acerca de la legitimidad mandante* (Sain, 2010, p. 37). Esta voluntad puede tener su raíz en diversas motivaciones, puede ser por la creencia pura en el orden democrático, la valorización positiva de la jerarquía y de la subordinación institucional como imperativo orgánico funcional, el entendimiento de que no existe otra alternativa posible más que la de prestar obediencia al poder político, la creencia en el Estado de Derecho, entre otras. Lo que se busca es generar una *afinidad de valores* entre ambos actores, de manera tal que al ser similar su “sistema de creencias” la posibilidad de golpe o intromisión disminuya.

La contracara del gobierno civil suele ser entendida como autonomía militar. Autonomía militar se refiere en general a la capacidad de crear, regular y ejecutar la política de seguridad y defensa por parte de las Fuerzas. *Esta* concepción de autonomía militar sí se presenta como contracara del gobierno civil, es decir, como algo indeseable si lo que se pretende es consolidar el control por parte de las fuerzas democráticas. Sin embargo Marcelo Fabián Sain (2010) hace una diferenciación entre *autonomía militar política* y *autonomía militar profesional* que resulta prudente. Mientras la primera atenta contra el gobierno y control civil, la segunda genera un campo de influencia y

toma de decisiones autónomas que no hacen peligrar la democracia. La *autonomía política* supone la capacidad de las Fuerzas para tener una independencia de doctrina, es decir, refiere a *la aversión y hasta al desafío castrense al control civil*. [...] *El grado de autonomía política es una medida de su determinación para despojar a los civiles de sus prerrogativas políticas y reclamarlas para sí mismos* (Pion-Berlin, 1996). En cambio, la *autonomía profesional* es incluso deseable, está determinada por las facultades e imperativos profesionales de la organización y el funcionamiento institucional de las estructuras castrenses, como ocurre en todo organismo estatal con capacidad profesional (Sain, 2010). Este tipo de autonomía no se contrapone al gobierno civil, ni a la subordinación militar; es una consecuencia natural de la profesionalización de la rama militar. Es por ello que Huntington (1957) sostiene que la profesionalización de la rama militar es deseable, puesto que los vuelve políticamente *neutrales*, y al mismo tiempo les otorga mayor autonomía en el ámbito institucional-profesional. Cosas que no amenazan al control civil, sino todo lo contrario; [...] *el control civil objetivo está íntimamente relacionado al profesionalismo militar y solo es posible en sociedades modernas* [...] ².

Bruneau (2006, p. 7) señala que las relaciones civiles-militares deben ser entendidas como un conjunto de instituciones, condensadas en el Ministerio de Defensa, que no garantizan un resultado determinado. Cómo las instituciones de la esfera de defensa están diseñadas, organizadas y conectadas entre sí afecta directamente el ejercicio del poder en una democracia. Un Ministerio de Defensa comandado por civiles capacitados en temas militares no alcanza para ejercer el control; es primordial que exista un marco normativo que empodere a estos agentes por encima de la contraparte militar, en el sentido de que se les asigne capacidad de decisión, acción e implementación. De lo contrario, puede darse que la rama civil de la defensa se ocupe solamente de tareas administrativas y burocráticas mientras que aquellos que se

² Traducción propia. Cita original: “[...] Objective civilian control there fore is intimately linked to military professionalization and is posible only in modern societies.” En Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.

adjudican el conocimiento *técnico*, es decir, los militares, toman las decisiones e implementan las políticas.

Si bien el hecho de que las responsabilidades caigan en manos civiles es lo deseable, es necesario también mantener canales de comunicación con el cuerpo de oficiales para garantizar su voz a la hora del asesoramiento. Idealmente los ministros de Defensa deben contar con un Estado Mayor Militar que funcione como órgano consultivo que cumpla la función de dar una perspectiva más amplia y pueda colaborar con el diseño e implementación de las políticas y las misiones.

Ahora, cabe resaltar que incluso la existencia de un Ministerio de Defensa manejado por civiles y empoderados por las leyes y las instituciones *tampoco* garantiza un buen funcionamiento del control civil. El paso para llegar a la consolidación democrática radica en que los militares cedan a los civiles las decisiones en el establecimiento, administración y dirección de las políticas de defensa de la Nación, para que esto ocurra, los ministros civiles y su personal deben asumir la responsabilidad de todas las tareas, cosa que no se ha dado en toda América Latina (Serra, 2010).

En la mayoría de los países latinoamericanos existe un déficit de civiles con conocimiento en temas de defensa y seguridad. Esto resulta contraproducente puesto que todo aquello que no se decide por el lado civil, por descarte, cae en las manos de militares. *Mientras menos competentes sean los civiles, más convencidos estarán los militares de su propia indispensabilidad. Esto, a su vez, refuerza la gran tentación entre los civiles de ceder –quizás excesivamente- al juicio de las Fuerzas Armadas* (Pion-Berlin y Ugarte, 2013, p. 12). Es por ello que Bruneau (2006, p. 7) sostiene que el proceso de creación e implementación de instituciones se basa en el poder- *fuentes de poder-* y en las relaciones de poder institucionales tanto formales como informales.

Claro está que si el control civil pretende resistir los desafíos debe ser institucionalizado (Trinkunas, 2001). No es suficiente la influencia a corto plazo que permita obtener alguna ventaja temporal, se necesita un conjunto de organizaciones fuertes y dotadas de personal, dirigidas por civiles para *gestionar las políticas de*

defensa, así como para ejercer la supervisión sobre las operaciones militares (Pion-Berlin, 2013, p. 22). Las instituciones tienen una tendencia a persistir, se pueden reglamentar para maximizar el liderazgo, la autoridad y la supervisión civil, y por lo tanto, son el camino para lograr el *control* a largo plazo.

En resumen, en un régimen democrático las relaciones civiles-militares deben poseer tres características esenciales; en primer término, los militares deben estar políticamente subordinados al régimen democrático y a las autoridades gubernamentales legalmente constituidas. En segundo lugar, las autoridades civiles gubernamentales deben desarrollar políticas de defensa y/o militares que garanticen el efectivo ejercicio del gobierno y el control civil de las Fuerzas Armadas, es decir es el poder civil el que formula las políticas de defensa nacional, determina el presupuesto y establece las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, así como su organización y funcionamiento. En tercer lugar, los militares deben ser iguales ante la ley, es decir, no pueden ser objeto de normas legales especiales diferentes al resto de la ciudadanía (Sain, 2010, p. 21). Esta última característica será analizada en detalle más adelante en el trabajo.

4. Aplicación de la teoría a los casos de Argentina y Chile

La respuesta ante los problemas del control de las Fuerzas Armadas parece ser obvia: cambiar las leyes, reorganizar las instituciones, capacitar a sus funcionarios y aumentar las facultades del Ministerio de Defensa al mismo tiempo que se limitan las de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, estos pasos son difíciles de realizar y consolidar. Muchas veces son los mismos civiles los que tienen intereses en que las estructuras de mando privilegien el brazo castrense, por ejemplo, en el caso de Venezuela y Bolivia, donde la cooperación de las Fuerzas es clave para la implementación de sus agendas políticas. El caso de Argentina se direcciona en otro sentido. El desprestigio de la institución militar, las pocas fuentes de poder que mantuvieron las Fuerzas, el discurso político de la última década en torno a los Derechos Humanos y la inexistencia de un partido de derecha que encuentre puntos de conexión tanto ideológicos como de intereses con el brazo castrense, ha facilitado un avance veloz en pos de la

consolidación del control civil. Por su lado, Chile, también ha dado significativos pasos de consolidación del control civil, pero estos han demorado más en llegar. La existencia de fuertes prerrogativas y partidos de derecha con lazos con la institución castrense han dificultado el avance del control civil, así como el mismo sistema electoral dificulta la posibilidad de cambio.

David Pion-Berlin y Juan Manuel Ugarte (2013, p.17), sostienen que para que haya una reforma debe existir en un momento determinado anterior un cambio en el equilibrio de fuerzas entre civiles y militares. Una vez instaurada la democracia y dada la distribución de poder entre ambos grupos, puede darse o no una reforma pero en el caso de que exista dicha reforma *ésta contribuirá a alterar aún más el equilibrio de poder en favor de los civiles* (Pion-Berlin y Ugarte, 2013, p. 17). En Argentina, dado que el equilibrio de poder entre civiles y militares había cambiado de forma radical tras la vuelta a la democracia (por el tipo de transición) fue posible realizar tempranamente cambios en la organización de la defensa, cambios que beneficiaron la consolidación de la autoridad civil. En cambio en Chile, donde las Fuerzas Armadas dejaron el poder unidas, sin haber sido desprestigiadas (al haber sido una *transición por colapso*) y con amplias prerrogativas, los cambios en la organización de la defensa fueron aplazados. La lógica de la distribución de poder es apropiada para analizar los años inmediatos luego de la transición; desde el año 2000 en adelante los cambios dentro del marco legal chileno en búsqueda de aumentar el control civil no caben dentro del marco explicativo de los tipos de transición, por lo tanto la dinámica electoral pasa a ser la variable independiente principal.

Entre las principales modificaciones que sucedieron desde el 2000 respecto al marco legal se encuentran las siguientes: en el caso argentino, la Ley de Defensa en 1988 marcó cambios a favor de un mayor control civil, pero estos solo pudieron ser aplicados plenamente a partir del 2006, con el decreto N° 727 que reglamentó la dicha ley. En el caso chileno, durante los primeros diez años luego del *restablecimiento de la democracia*, no existieron cambios significativos ni en lo concerniente a los roles ni tampoco respecto a la *profesionalización de las instituciones castrenses* (Fuentes, 2012,

p. 108). Fue sólo en el año 2005³ que tuvo lugar una reforma constitucional, donde se buscó eliminar los llamados “enclaves autoritarios” mediante la supresión de senadores vitalicios, la reforma del sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional y la disminución del poder del Consejo de Seguridad Nacional y de las Fuerzas frente al Presidente. A su vez el Ministerio de Defensa fue reestructurado a través de la sanción del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, bajo la Ley N° 20.424 en el 2010, luego de cinco años de discusión parlamentaria. Esta diferencia de fechas debe ser tomada en cuenta: considero que varias de las diferencias que encontraremos entre Chile y Argentina en términos de *control civil y subordinación militar* en la actualidad se deben a que los tiempos de implementación de las leyes varían, ergo, en Chile no se ha dado el suficiente tiempo para que las nuevas instituciones se consoliden y los actores se adapten a las nuevas reglas. Esto queda ejemplificado en el hecho de que si bien el Estatuto chileno supone que los cargos del Ministerio de Defensa deben ser ocupados por civiles capacitados, esto aún no se ha cumplido. Gonzalo García (ex subsecretario de Guerra que tuvo un rol clave en el proceso de planificación de la nueva norma) sostuvo respecto al tema que la lógica de la nueva regulación estaba en establecer un marco legal *hoy*, para que gobiernos posteriores llevaran a cabo una transformación más profundas (Yopo y Ruz, 2010).

a. Rol y misión de las Fuerzas Armadas

Resulta necesario hacer referencia a los distintos roles que cumplen las Fuerzas Armadas. Es importante diferenciar entre si poseen un carácter estricto o preciso, o, por el contrario, amplio y no muy bien delimitado. Esto Huntington lo define como el *ámbito de autoridad*, es decir las cuestiones respecto a las cuales *el grupo [militar] está formalmente autorizado para ejercer poder* (Ugarte, 2013). Ugarte considera que en América Latina en general las Fuerzas Armadas han sido tradicionalmente asignadas a misiones ajenas al ámbito de la defensa, fundamentalmente se han visto envueltas en temas de seguridad interior, pero también en políticas de desarrollo, como el

³ Reforma que fue promulgada bajo la Ley N° 20.050. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile 26 de agosto del 2005. Disponible en sitio web: <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>.

mencionado caso de Venezuela. Esto ha sido así entre las décadas de los cincuenta y los ochenta (García, 1995). No obstante, con la conclusión del conflicto Este-Oeste y la vuelta a la democracia han disminuido estas funciones internas y han vuelto (en mayor o menor medida) a encargarse de la defensa nacional frente a otros Estados.

i. Argentina

En Argentina, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, sancionada en 1988 define el concepto de defensa nacional como: *la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo*⁴. Desde este punto la ley ya busca colocar en claro que el rol de las Fuerzas Armadas en materia de defensa solo es pertinente en caso de una agresión de origen externo. Es decir, elimina expresamente la posibilidad de intromisión hacia el interior del Estado. Asimismo, para eliminar la posibilidad de que el terrorismo, el narcotráfico u alguna otra amenaza sean interpretadas como jurisdicción de las Fuerzas Armadas se especifica que las agresiones externas deben ser militares-estatales⁵. La ley pone un énfasis especial en la diferenciación entre Defensa y Seguridad Interior. Esta última será regida a través de una Ley Especial⁶. Diamint (2009, p. 20) sostiene que *por la historia pasada y el temor a provocar una nueva militarización del orden público mantienen la barrera impuesta en 1988 por la Ley de Defensa (...) Los ciudadanos argentinos (...) exigen la mano dura y la tolerancia cero [ante cuestiones de seguridad interna], pero sin resquebrajar el Estado de derecho, impidiendo así la intromisión castrense.*

Siguiendo con las funciones de las Fuerzas Armadas, la Ley N°24.059 de Seguridad Interior (1992) amplía y determina una misión subsidiaria de las Fuerzas; es

⁴ Artículo 2 de la Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional. Promulgada el 26 de abril de 1988. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

⁵ Libro Blanco de la Defensa Nacional. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa. (P. 109)

⁶ Artículo 2 de la Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional. Promulgada el 26 de abril de 1988. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

posible solicitar el *apoyo a las operaciones de Seguridad Interior* al Comité de Defensa y en tal caso deberán prestar *sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como elementos de ingenieros y comunicaciones*⁷. También se establece en dicha ley que en aquellos casos excepcionales de extrema gravedad, en función de la declaración del Presidente del *estado de sitio* y no debiendo esta forma excepcional de empleo incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, se autoriza a que se disponga de estas para reestablecer la seguridad interior⁸. Otras dos funciones de carácter subsidiario, ratificadas por la Ley N° 24.948 (1998) de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, son la participación en Operaciones de Paz en conjunto con las Naciones Unidas y las operaciones en apoyo de la comunidad o de países amigos⁹.

Respecto al paradigma al que responde la organización de esta rama del Estado, en el Libro Blanco de la Defensa (2010), que representa la visión oficial sobre el tema, se estipula que Argentina se rige bajo un *modelo defensivo* respecto a la cuestión militar, que rechaza las políticas y actitudes ofensivas de proyección hacia terceros Estados¹⁰. Esto da cuenta del cambio de paradigma; la inexistencia de amenazas creíbles ha llevado a un cambio de concepción sobre cuál debe ser el rol de las Fuerzas Armadas.

En base a lo descripto, podemos presumir, como hace Ugarte (2010), que debido a las limitaciones establecidas en materia de seguridad interna donde las Fuerzas solo apoyan las operaciones de seguridad interior de forma logística y auxiliar, no nos encontramos ante Fuerzas *plurifuncionales*.

⁷ Artículo 27 de la Ley N° 24.059, Ley de Seguridad Interior. Promulgada el 6 de enero 1992. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>.

⁸ Artículos 30 y 31 de la Ley N° 24.059, Ley de Seguridad Interior. Promulgada el 6 de enero 1992. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>. Y artículo 23 de la Constitución de la Nación Argentina.

⁹ Artículo 6 de la Ley N° 24.948. Promulgada el 3 de abril de 1998. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>.

¹⁰ Libro Blanco de la Defensa Nacional. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa. (P. 43).

ii. Chile

La misión general de las Fuerzas Armadas chilenas según la constitución es coadyuvar al resguardo de la soberanía y el mantenimiento de la integridad territorial, así como proteger a la población, las instituciones y los recursos vitales del país frente a cualquier amenaza o presión externa. Como misión subsidiaria cooperan con fuerzas militares de otros países en iniciativas bilaterales o multilaterales en Operaciones de Paz bajo la coordinación de Naciones Unidas a la vez que se estipula que las Fuerzas se encuentran en la obligación de *cooperar al desarrollo*, es decir, contribuir con las capacidades institucionales a la sustentabilidad social, económica y ambiental del país, así como enfrentar desastres o catástrofes¹¹.

La Constitución chilena establece que las Fuerzas Armadas *existen para la defensa de la patria*¹². A diferencia del caso argentino, la Constitución deja entrever unas Fuerzas Armadas con grandes posibilidades de acción interna. Esto se ve reflejado en la existencia de varios artículos que sopesan la posibilidad de distintos tipos de *estados de excepción* (estado de asamblea, estado de sitio, estado de catástrofe, estado de emergencia)¹³ aunque también es cierto que desde el 2005 las situaciones frente a las que se puede declarar un estado de excepción han sido reducidas. El problema con dichos estados de excepción yace en que, si bien la decisión es tomada por el Presidente y debe ser consentida por el Congreso¹⁴, implica siempre una delegación de autonomía y responsabilidades de las fuerzas civiles a las castrenses, que suelen estar mejor preparadas para dar una respuesta eficiente ante una emergencia. En caso de estado *de catástrofe o de emergencia* las zonas afectadas quedan bajo la *dependencia* directa del Ministerio de Defensa. El problema radica en que en la Constitución no se define que significa *dependencia*, dando lugar a la discrecionalidad.

¹¹ Libro de la Defensa Nacional de Chile. (2010). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional. (P. 242).

¹² Artículo 101 de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en sitio web: http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

¹³ Artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en sitio web: http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

¹⁴ Solo los estados de catástrofe y emergencia precisan de consentimiento del Ministerio de Defensa.

Sumado a lo anterior, las Fuerzas Armadas en Chile cuentan con roles de *acción cívica*, tales como construcción de caminos, transporte de emergencia, provisión de servicios cartográficos, la regulación de la aviación civil y la marina mercante, la provisión de servicios de salud en lugares donde el acceso a la salud pública es imposible y el mantenimiento del orden, junto con los carabineros, durante las elecciones¹⁵.

Si bien es cierto que se ha apuntado a que Chile redirija sus misiones hacia el área de cooperación regional y misiones de paz, esto se contrapone con considerables vestigios de percepciones tradicionales de la identidad militar. Recordemos que hasta hace relativamente poco (2005) los militares estaban asignados por la Constitución como los garantes del orden institucional de la República¹⁶ cosa que amparaba en cierta medida la intervención de los mismos en asuntos políticos. La reforma del 2005 estableció que las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional¹⁷. Si bien esta última definición constitucional puede parecer inocua, si implicó un gran paso en comparación con lo que figuraba en la Constitución de 1980. A diferencia del caso argentino puede asumirse, bajo el mismo análisis que realiza Ugarte (2013), que frente a las escasas –y poco claras- limitaciones que establecen las leyes al accionar militar, nos encontramos ante la presencia de Fuerzas *plurifuncionales*.

Hunter (1996) señala que, si bien es teóricamente posible que exista subordinación militar y control civil efectivo cuando las fuerzas castrenses tienen cierta incidencia en los asuntos internos, en la práctica es más difícil sostener el control civil, especialmente puesto que se puede presuponer, que en situación de crisis política o institucional las Fuerzas Armadas buscarán expandir su esfera de influencia. Respaldo esta visión de Hunter, Sain (2010, p. 25) sostiene que al combinar

¹⁵ Artículo 18 de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en sitio web: http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

¹⁶ Artículo 90 de la Constitución de la República de Chile de 1980. Disponible en sitio web: <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/w3-article-81837.html>.

¹⁷ Artículo 101 de la Constitución de la República de Chile después de la reforma del 2005. Disponible en sitio web: http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

misiones externas e internas se da lugar a ciertas *patologías* que no hacen otra cosa que empobrecer las relaciones civiles-militares ya que conduce a la politización de las fuerzas.

Sin embargo, la posibilidad de tener algún tipo de *acción cívica* le proporciona una *raison d'être* a una institución que carece de una amenaza genuina que le permita cumplir su misión tradicional. De todos modos, asumiendo que la postura de Hunter es correcta, podría pensarse en otras alternativas de acción militar no-interna, por ejemplo priorizar la acción en Misiones de Paz.

En oposición a Hunter, Harold Trinkunas y David Pion-Berlin (2005, pp. 6-7) postulan que los roles internos no amenazan en mayor o menor medida la estabilidad institucional política y civil que aquellos externos. Mientras sean los civiles los que definen el *cuándo*, *cómo* y *dónde* no hay razón aparente para ellos para que existan mayores posibilidades de intervención militar. Si bien esto puede ser cierto, es presumible que la consolidación del control civil no será facilitada por una esfera de influencia militar amplia. El terremoto del 2010 en Chile ejemplifica por qué este trabajo considera la visión de Hunter como la más acertada: la gravedad del terremoto llevó a que Bachelet tuviese que declarar estado de catástrofe, decisión que demoró en tomar varios días por el temor al peso tanto simbólico como real de dar poder a los militares, cosa que sucedía por primera vez desde la vuelta a la democracia. Si bien durante aquel episodio no hubo ningún inconveniente e incluso el Ministro de Defensa anunció públicamente reiteradas veces que trabajarían bajo el mando civil y en conjunto con el Ministerio del Interior, continuó existiendo cierta percepción de *riesgo* en la puesta de poder en manos castrenses¹⁸.

En conclusión mientras en Argentina encontramos Fuerzas Armadas con una clara delimitación al sector externo de la seguridad y la defensa, en Chile poseen un carácter *plurifuncional*, pero con una fuerte inclinación a la defensa externa de un país

¹⁸ El Mercurio. (2010). Bachelet decreta primer Estado de Catástrofe desde terremoto de 1985. Disponible en <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={0eef9c9b-9d23-44b5-9286-c02f12a6978c}>.

que se considera bajo amenazas geopolíticas externas; en su gran mayoría las misiones e incluso la formación de los militares está definida explícitamente en términos de proteger las fronteras, mantener la soberanía y defender la integridad territorial. En cambio, Argentina ha cambiado dicha hipótesis de conflicto y mantiene una agenda mayor que la chilena en temas de cooperación regional y participación en misiones de paz.

b. Libros Blancos

Los Libros Blancos son documentos oficiales a través de los cuales se presentan los lineamientos fundamentales de la política y del sistema de defensa del país y habilitan información sobre los recursos públicos destinados al sector. La misma difusión de los lineamientos de la política y de la doctrina implica transparentar el posicionamiento estratégico que adopta el país en el ámbito internacional *evitando de ese modo el surgimiento de percepciones erróneas o distorsionadas que puedan afectar los vínculos de cooperación y confianza mutua*¹⁹.

No obstante, Pion-Berlin (2005) se muestra escéptico frente a la existencia de los *libros blancos de defensa*. Sostiene que juegan un papel de *transparent obfuscation*, y subraya que la mayoría de estos documentos no enuncian los puntos críticos de la Defensa, sino que se mantienen en generalizaciones más bien estériles. Esto aplica en mayor medida al caso chileno que al caso argentino.

Para poder dilucidar esta cuestión deben tenerse en cuenta los *silencios* dentro de este escrito oficial. La enumeración de roles y el funcionamiento de las Fuerzas están vagamente descriptos a lo largo del Libro de la Defensa Nacional de Chile. Tampoco se especifica el marco legal bajo el que se rigen las Fuerzas con claridad, ni se hace un recuento real de los distintos tipos de misiones y roles que puedan poseer y las pocas explicaciones son de carácter esquivo o enunciados teóricos generales²⁰. La siguiente

¹⁹ Libro Blanco de Defensa, Presidencia de la Nación, accedido el 12 de Mayo del 2015, página web del Libro Blanco de la Defensa del Ministerio de Defensa. Disponible en sitio web: <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/>.

²⁰ Sobre los Libros Blancos de Chile, Kouyoumdjian, Armen comenta que dentro de la filosofía de apertura de las Fuerzas, la edición de dichos libros ha tenido menos éxito y sentencia ya que

cita, ejemplifica lo mencionado. Respecto al desarrollo de la fuerza naval se expresa que *la Armada definió sus objetivos estratégicos al año 2010 por medio de su proceso de planificación institucional. El principal de ellos ha correspondido al desarrollo de capacidades para cumplir sus roles y funciones*²¹. Es pertinente aclarar que la definición que se da en el escrito sobre la misión asignada a dicha fuerza es por demás vaga: *contribuir a resguardar la soberanía e integridad territorial*²². Otra cuestión llamativa es que los datos sobre el gasto militar entre 1996 y 2004 son presentados a través de datos de la CEPAL y no del Ministerio de Defensa o del Ministerio de Hacienda²³. Estos ejemplos buscan dar cuenta de la vaguedad de un Libro de Defensa que se corresponde con el concepto de *transparency obfuscation* de Pion-Berlin. Comparativamente el Libro Blanco de la Defensa Argentina responde de manera mucho más franca a la intención de transparencia. Se hace referencia constante a leyes y decretos, y las descripciones teóricas son prácticamente inexistentes. Si bien no sería juicioso afirmar que carece de errores y de *silencios*, la diferencia entre ambos resulta llamativa. Una posible razón para esta diferencia radica en que Chile, a diferencia de Argentina, mantiene un lineamiento político respecto a la defensa nacional que no descarta la posibilidad de un conflicto armado²⁴.

aunque contienen cierta información de utilidad, escasean los detalles sobre los medios disponibles para las Fuerzas Armadas. En Los militares en Chile: el largo camino hacia la reintegración cívica. Citado en Moreyra, M. J. (2011). *Política de Defensa en América Latina* (p. 31). Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas. Disponible en sitio web : www.dcaf.ch/content/.../Defense_Policy_in_Latin_America_ESP.pdf.

²¹ Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile. (2010). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional. (P. 203).

²² Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile. (2010). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional. (P. 262).

²³ Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile. (2010). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional. (P. 218).

²⁴ Chile mantiene un enfoque que no descarta la posibilidad de conflicto, mantiene una política de defensa que gira en torno de las amenazas geopolíticas, por lo que la misma existencia de otros países vecinos se califica como una amenaza intrínseca a la integridad territorial.

5. Ministerio de Defensa

Los Ministerios de Defensa cumplen con varios propósitos, entre los principales se encuentran el de estructurar las relaciones de poder entre los civiles democráticamente electos y las fuerzas castrenses, definir y asignar responsabilidades tanto a militares como civiles y buscar crear el uso más eficiente de los recursos disponibles (Bruneau y Goetze, 2006, pp.78-79).

Tanto Argentina como Chile han realizado reformas y cambios dentro de la organización y el funcionamiento de sus Ministerios de Defensa, siempre con la intención de aumentar el control civil. El *timing* de dichas reformas ha sido desigual a causa de los distintos obstáculos a los que se enfrentó cada país por su legado histórico desde la transición, esto conllevó a que las Fuerzas posean distintas capacidades para resistirse a la implementación y que los resultados a la actualidad sean diferentes.

a. Chile

La sanción de la Ley N° 20.424 (febrero del 2010) conocida como el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional destaca la autoridad del Presidente *en todo cuanto tienen por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes*. Para ejercer dicha autoridad el Presidente dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministerio de Defensa Nacional. Se establece a su vez que las Fuerzas Armadas en su Conjunto dependen del Ministerio y que depende del Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados. Antes de la sanción de esta norma, el Ministerio de Defensa chileno poseía funciones limitadas y una estructura inadecuada e insuficiente para la formulación e implementación de políticas sustantivas en materia de Defensa (Ugarte, 2013, p. 84).

En términos legales, es el Ministerio el que está habilitado a llevar adelante el *control civil*, es decir a ser aquel que proponga, ejecute, supervise y evalúe las políticas que atañen a temas de defensa. Ugarte (2013, p. 87) señala que el Ministerio chileno no es simplemente administrativo, sino que sus *facultades de conducción y supervisión, aunque con distinta intensidad, están presentes en todos los planos*. Especial atención

debe dársele a la salvedad que hace el autor al decir que el control tiene *distinta intensidad* dependiendo del área. Por ejemplo, no se cuenta con ninguna subsecretaría que tenga como función puntual aprobar y regular la adquisición de armamento, el estatuto solo recalca que es competencia del Ministerio, sin señalar ningún órgano puntual²⁵. Lo que resulta en que en la práctica es el Estado Mayor Conjunto el que participa en la versión primaria de los *proyectos de adquisición e inversión conjuntos* sujeto a la aprobación del Ministerio (Ugarte, 2013, p. 90). Otro ejemplo corresponde a las decisiones sobre la educación militar: al no existir ningún órgano que la gestione como misión esencial, dicho asunto queda en manos del Jefe de cada una de las Fuerzas.

Volviendo al funcionamiento del Ministerio, la Junta de Comandantes en Jefe actúa como el órgano consultor militar del Ministerio en pos de mantener canales de comunicación entre las instituciones civiles y castrenses. Sin embargo, el caso chileno va un paso más allá, y el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional establece que es obligatorio el requerimiento de la opinión de dicha Junta, a pesar de no ser vinculante.

Otro cambio realizado con la sanción de la ley del 2010 fue la creación de dos nuevas subsecretarías. En primer lugar, se cambiaron las antiguas Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, por una Subsecretaría de la Defensa que posee atribuciones por sobre la rama militar. Esta Subsecretaría, a diferencia de la anterior, no es meramente administrativa, sino que interviene en la formulación de políticas²⁶. En segundo lugar, se creó la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas. Ambas subsecretarías son dirigidas por funcionarios de confianza del Presidente, lo que ha significado un

²⁵ Se estipula en el Artículo 33 de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional que el Ministerio *será responsable de supervisar la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa*. Ley promulgada el 2 de febrero del 2010. Disponible en sitio web: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682>.

²⁶ Artículo 21 de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Promulgada el 2 de febrero del 2010. Disponible en sitio web: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682>.

avance en términos de control civil²⁷. Esta misma reforma conllevó también al fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto a quien se le ha encomendado ahora las funciones de planificación secundaria, elaboración y ejecución de la doctrina conjunta y el entrenamiento conjunto que debe ser aprobada por el Ministro y que hasta el momento era jurisdicción de cada fuerza por separado.

Thomas Bruneau y Richard Goetze (2006, p. 39) destacan que un aspecto clave dentro de los ministerios es que el personal civil capacitado cuente con una expectativa de permanencia en el largo plazo dentro de su puesto. Esto es necesario ya que permite que adquieran mayor experiencia, así como también dar continuidad a las políticas. No obstante Paz Milet (2009, p. 81) postula que *un problema central [respecto al control civil] es la falta de estabilidad del personal civil del Ministerio de Defensa, lo cual afecta el nivel de especialización*. Reforzando este punto, en el Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe de FLACSO se realizó un estudio sobre el personal civil en los Ministerios de Defensa. Allí se considera que Argentina posee personal permanente civil dentro del Ministerio y carece de personal militar en puestos de autoridad clave. Por su lado, para el caso chileno se cuenta con personal civil en constante recambio e incluso puestos centrales ocupados por militares (Dammert, 2007, p. 44). Según Bruneau (2006, p. 40) la existencia de civiles debidamente capacitados resulta fundamental por la tensión intrínseca que existe entre la rama civil y militar; los militares son aquellos que tienen el conocimiento práctico y, ante civiles sin la experiencia o capacidad necesaria se verán aún más reluctantes a ceder la toma de decisiones.

Ugarte (2013) argumenta que, después de la nueva reglamentación del Ministerio de Defensa, las decisiones ya no son tomadas en su mayoría por las Fuerzas Armadas, como lo era evidentemente antes del 2 de febrero del 2010 sino que, ahora son tomadas *en su mayoría* por el poder político, quien cuenta, a partir de la reforma, con recursos legales y una estructura que permite acercarse al control civil efectivo con mayor solidez. Sin embargo cabe resaltar que aunque es cierto que la simple intensión

²⁷ Aunque, cabe aclarar, estas subsecretarías pueden ser dirigidas tanto por civiles como por militares.

de querer reformar el Ministerio de Defensa indica un interés por aumentar el control civil por parte de las fuerza políticas, el camino de esta reforma no fue fácil y el avance fue moderado. Como fue mencionado, se demoraron cinco años que cubrieron dos presidencias para lograr el mínimo consenso para la modernización del Ministerio. La misma Constitución requiere dos tercios del Congreso para modificarla, y por el mismo carácter binominal del sistema electoral resulta casi imposible que un solo partido o coalición cuente por sí mismo con la mayoría necesaria. Por lo tanto fue necesario concertar con sectores de la derecha. De este hecho se desprende que la Ley haya sufrido muchas modificaciones, la gran mayoría de ellas moderadoras y conciliadoras, lo que devino en la aprobación de una ley mucho menos radical de lo que se pretendió en un comienzo. Es por ello que, si bien la Ley N° 20.424 fue un gran paso en pos de la consolidación del control civil y ha fortalecido la presencia civil al institucionalizarla, el progreso fue intermedio. Aquí la dinámica electoral llevó a que el cambio fuese apoyado por la centro-derecha, permitiendo a la coalición pasar el proyecto de reforma, aunque con modificaciones.

b. Argentina

Para el caso argentino también debe marcarse un antes y un después dentro del funcionamiento del Ministerio de Defensa. Hasta el 2006, en función de la Ley N°23.554, el Ministerio cumplía con los términos legales básicos que Bruneau e Goetze (2006) consideran necesario para un alto control civil. Sin embargo aquí vemos como la teoría del tipo de transición falla y como las reglas informales cobran importancia. En primer lugar, Argentina al haber encarnado una transición por colapso, se supone, debiera tener las capacidades (tanto en términos de fuentes de poder, como en términos institucionales) de reglamentar una ley que empoderase a los civiles por encima de los militares, garantizando el control civil. Si bien se aprobó la Ley 23.554, tal como la teoría de los tipos de transición predice, la lógica de la dinámica electoral primó: se priorizó la *governabilidad* en términos generales antes que la dirección civil real del Ministerio. Esto es cierto tanto para lapso que va de 1983 hasta el 2000, con las rebeliones de los carapintadas y las respuestas conciliadoras de Menem, como para el espacio temporal del 2000 hasta la llegada de Kirchner en el 2003, con la crisis del

2001 incluida, donde nuevamente se priorizó la gobernabilidad a cambio de la lealtad de la institución, permitiendo amplias áreas de autogestión militar y delegando al Ministerio responsabilidades meramente burocráticas y administrativas. De esta forma, al priorizarse la gobernabilidad, el Ministerio estuvo marcado por una impronta *delegativa* (Saín, 2010, p. 210). Ésta también se vio agravada por la capacidad de la institución castrense a resistir a la implementación de políticas que buscaban aumentar el control civil. Esto implica que debe tenerse en cuenta la veta informal; no basta con la existencia de un marco regulatorio para que el control civil exista; la delegación puede darse por falta de interés del sector político, falta de *expertise* sobre el tema entre los civiles dentro del Ministerio o simple concentración de fuentes de poder de los militares que les permite resistirse.

Con la reglamentación de la Ley de Defensa a través del Decreto 722/06 y la asunción de Garré como cabeza del Ministerio de Defensa se estableció dentro de la agenda política el fortalecimiento del Ministerio como *órgano de conducción superior de los asuntos defensivo-militares a través de la recuperación y el ejercicio efectivo de un conjunto de funciones y labores que, más allá de la letra de las normas vigentes en la materia, eran ejercidas de hecho por las cúpulas militares*, con el propósito de saldar la deuda de control civil real (Sain, 2010, p. 211).

A partir del 2006, la gestión ministerial se encargó de la elaboración del presupuesto y su elevación para la confección de la ley, de la misma manera las decisiones sobre adquisiciones, modernizaciones y actualizaciones de armas y equipo cayó bajo la supervisión civil (Montenegro, 2013, p. 212). La reglamentación (a través del Decreto N° 727/06 de la Ley N° 23.554 estableció que compete al Consejo de Defensa Nacional (CODENA) operar como instancia de *asistencia y asesoramiento al presidente de la nación en cuestiones relativas a la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional*²⁸, así como también se le adjudicó la

²⁸ Artículo 4 del Decreto N° 727/06. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, 12 de junio del 2006. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>.

responsabilidad de crear diagnósticos comprensivos de la situación estratégica nacional, y elaborador de proyectos y propuestas de trabajo conjunto de las Fuerzas.

Por otro lado, la Ley de Defensa Nacional estipuló que el Ministerio de Defensa cumplirá con el papel de dar dirección y coordinar las actividades *propias de la defensa nacional que no sean atribuidas por la ley a otro funcionario, órgano u organismo*²⁹, y actuará también como asesor del Poder Ejecutivo. Luego de la reglamentación de la Ley N° 23.554, recae sobre el Ministerio *establecer las condiciones requeridas para desempeñar la Jefatura del Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las Jefaturas de los Estados Mayores Generales*³⁰, asesorar al Presidente en función de una evaluación de antecedentes para aquellos que cumplan con los requisitos para ocupar los cargos mencionados, establecer los lineamientos y las normas principales a las que debe ajustarse el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, aprobar el planeamiento estratégico militar, aprobar la recaudación presupuestaria, y *ejercer toda función que explícita o implícitamente surja de las leyes que rigen su competencia*³¹.

Luego del 2006 se realizó una jerarquización en la que el EMCO se coloca como el organismo superior y central de la conducción militar en el planeamiento estratégico militar en general y en la conducción de operacional del cuerpo militar en tiempos de paz en particular. Esto según Sain (2010, p. 209) apunta a *revertir la recurrente tendencia histórica a que cada fuerza militar desarrollara de manera autónoma y fragmentada su propio planeamiento estratégico, su propio desarrollo doctrinal, sus propias modalidades de alistamiento y adiestramiento y su propio proyecto institucional*. Esto suma al control civil en el sentido de que el jefe de este comando

²⁹ Artículo 11 de la Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional. Promulgada el 26 de abril de 1988. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

³⁰ Artículo 13 de la Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional. Promulgada el 26 de abril de 1988. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

³¹ Artículo 13 de la Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional. Promulgada el 26 de abril de 1988. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

operacional es designado por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Defensa, por lo tanto depende de la voluntad del poder democrático su permanencia.

De esta manera, Sain (2010, p. 210) subraya que el Decreto 727/06 sentó nuevas bases institucionales para que las Fuerzas Armadas dejaran de autogestionar la Defensa Nacional y a sus propias instituciones.

i. Densidad de Agencias Burocráticas que se desprenden del Ministerio de Defensa

Analizar la densidad de las agencias burocráticas de los Ministerios de Defensa y cómo está ha cambiado en los últimos años resulta pertinente puesto que es una forma muy sencilla de analizar el control civil. De existir pocas, nos enfrentamos a un problema para la ejecución del control político; existirán demasiadas actividades llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas que no podrán ser supervisadas por el Ministerio y es presumible que todo aquello que no quede expresamente delimitado por el marco legal como responsabilidad civil, caerá en manos castrenses.

Para el caso argentino, en el año 2000 el Ministerio de Defensa contaba con dos secretarías, ninguna subsecretaría, ocho direcciones generales; un organigrama por demás pobre para todas las políticas que corresponde dirigir y revisar. Para el 2005 permanecían las dos secretarías, se habían sumado tres subsecretarías y las direcciones generales llegaron a ser cinco. En el 2010, luego del decreto que reglamentó la Ley de Defensa, se sumó una nueva secretaria, y se modificaron las subsecretarías, llegando a ser siete. Las direcciones generales luego de las reformas son hoy catorce³².

El Ministerio de Defensa de Chile cuenta al día de hoy con dos subsecretarías que fueron creadas luego de la reestructuración del Ministerio en el 2010. Antes de esto, existían en lugar de la Subsecretaría actual para las Fuerzas Armadas tres Subsecretarías; de Guerra, de Marina y de Aviación. Este cambio implicó el aumento de facultades para esta nueva Subsecretaría en comparación con las que contaban sus

³² Libro Blanco de la Defensa Nacional. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa. (P. 209).

predecesoras. Frente al contexto latinoamericano este cambio junto con las reformas de la Ley N° 20.424, en palabras de Ugarte (2013, p. 87), ha llevado a la creación de un *Ministerio robusto*. Sin embargo en relación al Ministerio argentino de Defensa, este adjetivo queda diluido. Solo dos subsecretarías para cumplir con todos los papeles que corresponden a un Ministerio que debe controlar la fuerza de armas de un Estado no son suficientes para lograr una profundización del control civil. La dirección y el control civil no puede llegar más allá de lo meramente burocrático frente a la escasa cantidad de subsecretarías y direcciones generales.

6. Educación militar

a. Chile

En Chile el control y determinación de la educación militar se encuentra dentro de las competencias del Jefe de cada una de las Fuerzas. Se ha argumentado que los líderes civiles han logrado establecer una considerable influencia en el área de educación (Robledo, 2013), puesto que las currículas se asemejan a los contenidos de los Libros Blancos de Chile que efectivamente están aprobados por el Ministro de Defensa e incluso el Presidente. Sin embargo, resulta difícil considerar esto como un avance sustantivo, puesto que el Libro de la Defensa de Chile peca por superficial, no ahonda en los lineamientos reales de la organización de la defensa y, por ejemplo, a diferencia del caso argentino, no incluye currícula orientada a los derechos humanos.

La Ley N° 20.424 no explicita ninguna función particular para el Ministerio ni para ninguna subsecretaría en lo que respecta a la dirección del tema educativo. Al no haber ninguna reglamentación específica, la educación militar queda en las manos autónomas de cada una de las Fuerzas, sin coordinación superior alguna. Es más, Fuentes (2012, p. 111) señala que pese a que la *instrucción militar tiene equivalencia en los grados de formación técnico profesional y universitaria, tampoco el Ministerio de Educación interfiere en los procesos de definición interna de planes y programas*.

b. Argentina

Como ya hemos dicho, el Ministerio de Defensa se encontró bajo una estructura delegativa hasta por lo menos el 2006. A partir de la reglamentación de la Ley de Defensa comenzó el control *efectivo* y esto aplica también a las decisiones respecto a la educación militar. Con la sanción de la Ley N°24.948³³, se determina la necesidad de una reforma del sistema educativo militar. Esto se concretó a través de la Resolución Ministerial N° 768 en el 2006, que culminó en una convocatoria de un consejo consultivo de expertos, cuyos objetivos fueron modificar los planes de estudio, incorporar temas de derechos humanos a los mismos y facilitar la integración del sistema educativo de las Fuerzas. En el 2007 se aprobó el Decreto N° 788 a través del cual se conformaron nuevas áreas, entre ellas, la Subsecretaria de Formación, que responde a la necesidad de formular, implementar y supervisar las políticas de formación y capacitación de las Fuerzas Armadas, a la vez de coordinar la currícula entre las tres fuerzas. Hasta este momento estas tareas eran gestionadas por alguna dirección de los respectivos Estados Mayores Generales, *bajo criterios autónomamente definidos* (Sain, 2010, p. 213).

Estrictamente sobre la relación civil-militar, se considera que en Argentina el avance del control político y civil por sobre las instituciones castrenses ha ido en aumento y ha logrado una indiscutida subordinación militar y control democrático (Battaglino, 2013). Esta subordinación ha tenido una contracara en la *transformación cultural* de las Fuerzas Armadas, en el sentido de apego por las instituciones democráticas, cambios logrados por la mencionada actualización de la currícula, que ha hecho hincapié sobre la importancia del Estado de Derecho y las autoridades

³³Ley N° 24.948. Promulgada el 3 de abril de 1998. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>.

legítimas³⁴. Es decir, se ha llevado a cabo un proceso de “civilización” de las Fuerzas (Badaró 2013; Battaglini, 2013, pp. 270-271).

Battaglini (2013, p. 272) sostiene que *las Fuerzas Armadas han experimentado un proceso de transformación cultural y de apego a las instituciones y normas de la democracia*. Otra cuestión que concierne a este tópico es el recambio generacional que se ha dado en la composición de las Fuerzas: para el 2012 *cerca del 95 por ciento de los oficiales de las tres fuerzas habían iniciado sus carreras en democracia* (Battaglini, 2013, p. 271). No obstante, si bien la currícula ha sido modernizada y se ha logrado inculcar la idea del *ciudadano militar* con un respeto intrínseco por las instituciones, no hubo un recambio de profesores, lo que lleva a que la transformación de la currícula haya tenido un impacto reducido.

7. Derechos humanos

a. Chile

Respecto a los derechos humanos, los gobiernos democráticos desde el 2000 han creado un balance entre avanzar y mantenerse en el lugar. Cabe resaltar que el asunto permaneció estático por la autoamnistía y por la presencia de militares, tanto en la Justicia como en el Congreso, hasta ya muy entrada la democracia. Para Marcos Robledo (2013) y para Felipe Agüero (2003) un punto de inflexión que permitió dar un paso en pos de llevar a cabo los juicios por violaciones a derechos de lesa humanidad, cambiando el status quo hasta el momento favorable para la elite autoritaria, fue la detención de Augusto Pinochet en Londres en octubre de 1998. Luego de este suceso, si bien es cierto que se profundizaron las divisiones, por primera vez se reconocieron las atrocidades cometidas por la dictadura y por primera vez la derecha se propuso *enfrentar el tema sin desentenderse* (Agüero, 2006, p. 263).

En el 2001, la Mesa de Diálogo fue convocada con el propósito de avanzar en la búsqueda de víctimas del régimen militar. Este suceso debe ser entendido como un hito

³⁴ Según la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948. Promulgada el 3 de abril de 1998, y concretada a través de las Resoluciones Ministeriales N° 768/2006, N° 872/2007, N° 1587/2010 y N° 1648/2010.

en la historia de los derechos humanos en Chile, fue la primera vez que los militares hicieron concesiones en favor de los derechos humanos. Sin embargo, al analizar los números, el éxito de este programa se relativiza, solo se presentaron ante la Corte Suprema el paradero de alrededor de 200 detenidos desaparecidos³⁵.

No obstante, las condenas Judiciales aumentaron vertiginosamente a partir del 2006; mientras que entre 1995 y el 2006 hubo un total de 23 condenas judiciales, en los años 2007, 2008, 2009 y 2010 hubo respectivamente 25, 19, 32 y 24 condenas (Robledo, 2013, p. 173). Esto fue posible gracias a que *la Corte Suprema validó la postura de que los crímenes de desaparición de personas no podían caer bajo la amnistía, pues debían verse como delitos en pleno desarrollo hasta tanto no aparecieran los restos de las víctimas* (Agüero, 2006, p. 262). Sin intentar negar el aumento de condenas judiciales, no puede dejar de resaltarse el hecho de que la severidad de las condenas varió notablemente entre ambos países. Mientras que en Argentina abundaron las condenas perpetuas, en Chile predominaron las penas excarcelables a los pocos años.

b. Argentina

La distribución de poder durante una primera etapa, en el inicio de la democracia, llevó a que el gobierno de Alfonsín estableciera, a través del Decreto N° 157, el juicio a las Juntas y simultáneamente, a través del Decreto N° 158, se creara una Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). Por problemas de gobernabilidad política, se negoció en 1987, luego de la rebelión militar de los carapintadas, la promulgación de las Leyes de Obediencia Debida y de Punto Final. Durante el gobierno de Menem la priorización de la estabilidad política se mantuvo por sobre el control civil y se concedieron indultos a los militares, retrasando los procesos judiciales que correspondían a los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante la dictadura.

³⁵ Programa de Derechos Humanos, Ministerio de Seguridad Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, revisado el 12 de Mayo del 2015, página web del Programa de Derechos Humanos de Chile. Disponible en página web: http://www.ddhh.gov.cl/historia_programa.html.

Una segunda etapa, que continúa hasta hoy, se abrió con la primera declaración de inconstitucionalidad de las leyes de amnistía en el 2001. Esta declaración fue el primer paso a favor de una revisión de crímenes que se cristalizaría durante el gobierno kirchnerista.

Néstor Kirchner desde el inicio de su gobierno dejó en claro que planeaba llevar adelante una agenda de derechos humanos (Diamint, 2008, p. 107). En el 2003 se aprobó un proyecto de ley que otorgó rango constitucional a la Convención de Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad. Ese mismo año también se declararon insanablemente nulas las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final³⁶. Lo que conllevó a la reanudación de los juicios a partir del 2006. Esto sumado a la declaración de inconstitucionalidad de la amnistía llevó a que entre el 2006 y el 2011 se condenaran a 239 personas, mientras que durante el período 1985-2005 solo hubo 32 sentencias condenatorias³⁷.

8. Hitos

A continuación se revisarán una serie de eventos históricos de ambos países con el fin de poder dilucidar como la dinámica electoral, la distribución de fuentes de poder y la nueva legislación tomaron parte en el proceso de fortalecimiento del control civil.

a. Argentina

Si bien el giro a la izquierda en Argentina no se da hasta el 2003, resulta pertinente analizar algunos eventos que tuvieron lugar durante la crisis económica, social y política del 2001. Sucesos que acontecieron antes de la reestructuración del funcionamiento del Ministerio y del cambio de paradigma de los lineamientos de la defensa.

Luego de la renuncia de Fernando De la Rúa a la presidencia, ya con la crisis desatada, comenzaron a correr rumores de un golpe militar civil-castrense. En respuesta

³⁶ Bajo la Ley N° 25.779. Promulgada el 2 de septiembre del 2003. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88140/norma.htm>.

³⁷ *Derechos Humanos en Argentina, informe 2012*. (2012) Centro de Estudios Legales y Sociales, Siglo xxi, Buenos Aires. (P. 35).

los oficiales de las Fuerzas sostuvieron que no estaban ni operacional ni legalmente habilitados para reprimir el conflicto social³⁸. Ante rumores similares, ya con Eduardo Duhalde en la presidencia, el General Julio Hang³⁹ negó esta posibilidad inmediatamente y se opuso a la utilización política de las Fuerzas Armadas (como amenaza) por parte de ciertos sectores civiles y rechazó vehementemente su uso como instancia de represión social, afirmó a su vez, que las Fuerzas, como último recurso de la defensa nacional, no tienen ninguna capacidad de respuesta a un problema de índole social, y que cualquier intento de esto resulta inconstitucional (Sain, 2010, p. 180). Aquí se vislumbra la existencia de contradicciones hacia el interior de la institución castrense y como no es imperativo querer intervenir en la seguridad interna si se pertenece a la misma. Mientras el Jefe del Ejército, en el marco del día del Ejército resaltó que *las Fuerzas Armadas no son una opción de poder* (Sain, 2010, p. 181), el General Hernán Olmos⁴⁰ distó de descartar la posibilidad del empleo de poder militar al señalar que la intervención militar siempre es una posibilidad y no debe ser apartada. No obstante, desde las mismas cúpulas militares hubo desaprobación hacia esta declaración calificándola de imprudente, especialmente al ser una declaración hecha por un general⁴¹.

Diamint (2008, p. 105) en su artículo *La historia sin fin*, frente a afirmaciones similares del Jefe del Ejército y el Jefe de la Armada⁴² sobre el lugar que debería corresponderle a las Fuerzas en un contexto de crisis, argumenta que *estas expresiones políticas de líderes militares no preanunciaban un golpe de Estado (...) pero no puede*

³⁸ Diario Clarín y La Nación, Buenos Aires, 20 y 21 de diciembre del 2001.

³⁹ En ese momento titular del III Cuerpo del Ejército

⁴⁰ Jefe del II Cuerpo del Ejército, Clarín 06/04/2002 “Le bajan el tono a la frase de un general”

⁴¹ Clarín. (2002). Le bajan el tono a la frase de un general. 6 de abril del 2002. Disponible en sitio web: <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/06/p-02002.htm>.

⁴² Puntualmente Brinzoni (Jefe del Ejército) sostuvo “No queremos ser meros espectadores ante los problemas que afligen al país, por eso intentamos ser protagonistas y colaborar con las respuestas del Estado a tantas necesidades” (La Nación 21/11/2001) y Stella (Jefe de la Armada) por su parte declaró que “las Fuerzas Armadas no son un actor en el escenario político, sino una institución del Estado que merece ser escuchada y tiene el derecho y la necesidad de aportar lo que debe ser de valor” (Clarín, 12/12/2001), citado en Diamint, R. (2008). *La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. Nueva Sociedad*, 213, 95-111

tolerar(se) una demanda militar de esta naturaleza, que excede claramente las funciones de una institución dedicada a la defensa contra enemigos externos.

El Ministro de Defensa de aquel momento, Horacio Jaunarena (civil) y el Jefe del Ejército Ricardo Brinzoni formularon la idea de fusionar el Ministerio de Defensa y el de Seguridad Interior: para ellos no resultaba justificable mantener una distinción entre amenazas externas e internas⁴³. En una declaración oficial Jaunarena postuló que *la distinción entre seguridad y defensa es una categoría superada. A esta altura dividir en compartimientos estancos es un anacronismo*⁴⁴. Sain (2010, p. 181) opina respecto a este suceso que esto no terminaba en la simple racionalización administrativa, sino que apuntaba a la militarización de la seguridad interior. Frente a estas declaraciones, el diputado Jorge Villaverde señaló que si bien consideraba a Jaunarena un hombre *de la democracia (...) con sus palabras está llamando a los militares a transgredir la ley y hacer inteligencia interior. Lo anacrónico es volver a la vieja doctrina de tiempos de dictadura militar y hacernos perder los logros de estos años (...)*⁴⁵. Más allá de estas declaraciones polémicas, el tema no pasó a mayores.

Estas cuestiones, que rozan lo anecdótico, son relevantes puesto que sugieren que los militares pueden estar más interesados en *ahondar su nicho político respetado dentro del orden democrático que en derrocarlo* (Pion-Berlin, 1996, p. 13). Por un lado, ninguna de las declaraciones a favor de la participación militar en lo interno tuvo consecuencias más allá de lo discursivo y por el otro, fueron retractadas y criticadas por algún mando de la institución castrense. Esto denota que la institución militar no se aglutina de forma homogénea bajo una doctrina o ideología, lo que implica que asumir que por defecto las preferencias militares apuntarán a aumentar su incidencia en lo interno o en la política es desacertado. De la misma manera, asumir que los civiles querrán mantener a los militares “en los cuarteles” es una generalización estéril:

⁴³Braslavsky, G. (2002). Reflotan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad. *Clarín*. Retrieved from <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/01/p-01901.htm>.

⁴⁴Braslavsky, G. (2002). Reflotan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad. *Clarín*. Retrieved from <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/01/p-01901.htm>.

⁴⁵Braslavsky, G. (2002). Reflotan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad. *Clarín*. Retrieved from <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/01/p-01901.htm>.

Jaunarena, Ministro de Defensa civil, abogó públicamente incontables veces por la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos internos.

Pion-Berlin (1996) argumenta que la acción militar a veces parece apuntar más a restaurar el orgullo y la integridad profesional antes que a fomentar una dominación política. Sostiene a su vez que las rebeliones militares (carapintadas), por más desestabilizadoras que puedan haber resultado, no fueron motivadas por un deseo de derrocar el orden constitucional, sino porque buscaban “resolver” una crisis institucional que afligía a institución castrense por el comienzo de los juicios a la Junta y subordinados. Si bien esto cuenta como un dato histórico, creo que puede ser aplicado a sucesos en los gobiernos desde el 2000; el cambio del paradigma de defensa, al pasar de una hipótesis de conflicto plausible, a la inexistencia de dicha hipótesis, llevó a que la misma existencia de las Fuerzas fuese puesta en cuestión, a lo cual se suma la pérdida de credibilidad de dicha institución. Siguiendo esta lógica, es plausible pensar que los militares pretenden mantener cierta autonomía institucional en función de perpetuar un *sentido de unidad y conciencia orgánicas* (Pion-Berlin, 1996, p. 15).

Duhalde al llegar a la presidencia tras la crisis al grito de *que se vayan todos* trató de negociar una coalición amplia con todos los sectores políticos posibles, entre ellos las Fuerzas Armadas. Así se intercambió la no-intervención civil en la institución castrense por el no-cuestionamiento de los militares al poder civil priorizando, nuevamente, la gobernabilidad por encima del control (Diamint, 2008, pp. 106-107). Sobre estos años, Diamint considera que *las Fuerzas Armadas no estaban compuestas por militares golpistas dispuestos a sacar los tanques a la calle. Aunque no habían terminado de comprender que no eran ellos los responsables de tomar decisiones ni autodefinir su misión, que no tenían derecho a ajustar su mandato a su propia interpretación de las reglas de gobierno. Allí residía el problema de las autoridades políticas: ya no convocaban a los militares golpeando la puerta de los cuarteles, pero tampoco los dirigían ejerciendo la supremacía conferida por la Constitución.* De esta manera, durante el interregno de Duhalde, el Ministerio de Defensa se mantuvo en

manos de Jaunarena, quien jugó el papel de mediador, con la esperanza de que esto lograra evitar el surgimiento de otro foco de conflicto en tiempos de crisis.

La subordinación militar es una conducta militar que asume el cumplimiento de las órdenes dadas por las autoridades políticas; implica la inexistencia de actitudes intervencionistas ya sea por internalización del juego democrático o por miedo a las represalias. Con esta definición en mente, las declaraciones públicas de altos mandos militares sobre la necesidad de unificar el Ministerio del Interior y el de Defensa, aumentar el rol de las Fuerzas en lo interno, o directamente mantener a la institución castrense como el último baluarte del Estado, más allá de que las mismas no hayan pasado de la retórica, puede ser entendido como una *in subordinación* por parte de los militares. Esta falta de subordinación denota, al momento, una carencia en el control civil democrático: no se había logrado generar la mencionada *afinidad de valores* entre actores castrenses y civiles. Si bien esta disimilitud de valores no significaba la posibilidad de un golpe de Estado, contribuía al aumento de tensiones, obligando a la fuerza política a optar por la gobernabilidad antes que por la conducción real de la defensa.

Para entender la ausencia del tema militar en la agenda política debe tenerse en cuenta que la dinámica electoral es regida por la lógica de intentar captar votos. Esto lleva a que los civiles avancen sobre los recursos y las prerrogativas militares ya sea en carácter simbólico o en términos legales o económicos con el fin de llegar o mantenerse en el poder (Hunter, 1997, p. 455). Una de las razones por la cual la cuestión militar suele quedar fuera de la agenda democrática es que el *bien público* de la Defensa es uno de los menos visibles en términos de rédito electoral. Ante la ausencia de una hipótesis de conflicto, como ocurre en el caso argentino, aumentar el gasto o la eficiencia del mismo en el área no produce una mejora sustantiva para el electorado y por lo tanto no se traduce inmediatamente en éxito en las urnas. Por lo tanto, el mismo poder político no encuentra incentivos para aumentar el presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas o darles preponderancia en la agenda. Pruebas de esta afirmación pueden encontrarse al analizar los discursos presidenciales de apertura del periodo legislativo entre los años

2000 y 2015. De los dieciséis discursos, cinco directamente no hacen mención alguna sobre la cuestión militar o el control del Ministerio de Defensa, en otros ocho solo se hace una breve mención sobre alguna dimensión de la Defensa, que no ocupa más de un párrafo o dos (habitualmente se habla sobre la renacionalización de la industria militar, innovaciones de INVAP y derechos humanos). En total solo tres discursos de inicio del año legislativo fueron ricos en contenido: los del 2003, 2006 y 2007. En ellos se trató la necesidad de: fortalecer la conducción civil en detrimento de la militar, reglamentar la Ley de Defensa de 1988, modificar el sistema de justicia militar, modernizar la educación y aumentar la capacidad operativa de las Fuerzas⁴⁶.

Sin embargo hay otras formas de sacar rédito político de la política de defensa. Buscar aumentar el control civil y acabar con los baluartes de autogestión de las Fuerzas Armadas, así como buscar cerrar y hacer justicia sobre los crímenes de lesa humanidad, son políticas que acarrearán una imagen positiva hacia el gobierno. Estas últimas fueron el eje de la gestión kirchnerista y se consolidaron como parte de un discurso integral de una política activa en lo que respecta a los Derechos Humanos.

Durante la primera parte de la gestión de Néstor Kirchner, con José Pampuro como Ministro de Defensa (2003-2005), la política respecto al área estuvo focalizada en los juicios por violaciones a los derechos humanos. Esto se lanzó como una suerte de carta de presentación de la gestión kirchnerista, como parte de un discurso oficial, que se consolidaría con el pasar de los años. En palabras de Diamint (2008, p. 107) *Kirchner comenzó su gobierno (...) con la cabal decisión de ganar rápidamente legitimidad pública y, al mismo tiempo, neutralizar las intenciones autonómicas de cualquier sector del Estado*. Así, un presidente que asumió con el 23 por ciento de los votos encontró en el tema militar parte de su agenda política.

Este discurso sobre la justicia y el rechazo al olvido del Proceso de Reorganización Nacional contó también con actos simbólicos que llevaron al arraigo de dicho discurso. Entre ellos podemos encontrar el descuelgue del cuadro de Videla y Bignone en el Colegio Militar de la Nación en el 2004, la entrega de la sede de la

⁴⁶ Datos de elaboración propia.

Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) para transformarla en el Museo de la Memoria y Archivo de la represión ilegal y el recambio de las cúpulas militares en el 2003.

En concordancia con lo anterior, en septiembre del 2003 se promulgó una ley que anuló las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final. Dos años después, en el 2005, la Corte Suprema las declaró también inconstitucionales, lo que permitió la retoma de juzgamientos que habían quedado interrumpidos y en el 2006 anularon los indultos. Todos estos sucesos llevaron a que las Fuerzas Armadas comprendieran que sus espacios de autonomía quedaban restringidos y que sus funciones pasaban a depender y a ser delimitadas por el poder político (Diamint, 2014, p. 359).

Diamint (2014, p. 362), en lo que concierne a estas políticas de alta carga simbólica, se pregunta cuánto correspondía a la real vocación por cumplir con los derechos y cuánto respondía a una estrategia de poder. La autora concluye que existía un *convencimiento profundo sobre la necesidad de castigar por medios legales a los culpables de la dictadura*, lo que de todos modos no anula que su efectividad como un recurso clave para cimentar su poder, como estipularía la dinámica electoral.

Mientras Pampuro estuvo a la cabeza del Ministerio de Defensa, la estrategia se enfocó en avances mencionados como la derogación de las leyes de Obediencia Debida, Punto Final y del indulto, mientras paralelamente tuvo que intentar negociar puntos de encuentro entre las Fuerzas Armadas y la presidencia, pues la tensión aumentó frente a la necesidad de comunicar a los oficiales las mencionadas derogaciones y el traspaso de la ESMA (Diamint, 2014, p. 391). Hacia el 2005 con Nilda Garré como Ministra de Defensa, comenzaron a adoptarse una serie de decisiones e iniciativas que buscaban revertir la situación de *delegación* de la conducción de los asuntos militares⁴⁷ con el fin

⁴⁷ Cabe notar que el comienzo de este cambio se dio en el 2005, sin que sucediese ningún hito político o cambio de contexto. Por lo tanto se puede asumir que la situación favorable al cambio ya existía, solo no se había tomado la iniciativa. Esto da cuenta de la alta subordinación militar, que mismo en control de cuestiones políticamente relevantes de la defensa, se mantuvo bajo las instituciones democráticas.

de neutralizar el creciente nivel de autonomía que habían ganado los militares en la década anterior (Battaglino, 2013, p. 270).

Existe una segunda razón por la cual se dieron reformas sobre el sector de la defensa que merece ser mencionada. La inexistente posibilidad de un conflicto armado inminente conllevó a la necesidad de reconfigurar el funcionamiento del brazo militar. Como dice Sain (2010, p. 138), las Fuerzas Armadas *se configuran sobre la base de un conjunto de parámetros que, en la actualidad, resultan anacrónicos*, por ello se justifica la necesidad de llevar a cabo una reformulación del sistema defensivo-militar. Esta reconfiguración se refleja en la adaptación de la currícula a la situación imperante, donde la posibilidad de un ataque externo no es una preocupación central e inmediata, llevando a hacer un mayor hincapié sobre la importancia del Estado de Derecho y las autoridades legítimas por sobre el conflicto en sí⁴⁸.

Podemos afirmar que el control civil en Argentina ha ido en aumento desde la vuelta a la democracia (Battaglino, 2013). Si bien la Ley N°23.554 de Defensa Nacional trató de sentar nuevas bases institucionales para avanzar en una reformulación del sistema de defensa en 1988, esta intención languideció frente a las rebeliones militares y a la crisis de gobernabilidad. Es a partir del 2006, luego de la firma del decreto N° 727 que estipuló la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional de 1988 que la mencionada ley ha sido debidamente implementada. Hasta ese momento, el Ministerio de Defensa se regía bajo una lógica delegativa donde el *[Ministerio de Defensa] cumplía un rol de apoyo administrativo de las Fuerzas Armadas*⁴⁹. La conducción política civil delegaba en las Fuerzas Armadas la gestión de los asuntos militares. En consecuencia, cada una de las fuerzas adoptó *un desempeño funcional autónomo, configurando una modalidad de autonomía militar funcional en un contexto signado por la subordinación política de estas a las autoridades civiles* (Montenegro, 2013, p. 199). Por ello, parte de la agenda política que sería llevada a cabo a partir del 2006 se

⁴⁸ Según la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948. Promulgada el 3 de abril de 1998. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>. Concretada través de las Resoluciones Ministeriales N° 768/2006, N° 872/2007, N° 1587/2010 y N° 1648/2010.

⁴⁹ Libro Blanco de la Defensa Nacional. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa. (P. 73).

enfocó en reforzar la organización conjunta de las Fuerzas Armadas, ya sea en lo que respecta al planeamiento militar, la educación, la adquisición de armamento, etc.

El decreto N° 727/06, entre otras cosas, precisó las facultades del Ministerio de Defensa incluyendo entre estas la elaboración de los principios y las normas, la delimitación de las pautas a las que deben ajustarse el Estado Mayor Conjunto, se le otorgó la aprobación del planeamiento estratégico militar, la adecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas y la creación de unidades operacionales⁵⁰. La aprobación de dicho decreto, debe ser entendida como un avance en la consolidación de la conducción civil de la Defensa.

Con la función de aumentar la injerencia civil en la planificación de la defensa y crear más vías de comunicación entre civiles y militares se aprobó en el 2007 el Decreto N° 1729 que da lugar al Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que tiene entre otras funciones, la finalidad de delimitar procedimientos, asignar tareas y supervisar el planeamiento estratégico. En el 2010, con la resolución ministerial N° 94, se estableció que la aprobación de los documentos de doctrina militar sería realizada por instancias civiles. Esto es reflejo de la necesidad de apostar a un juego político conciliador y a la noción teórica, quizás, de que la conducción civil efectiva o el control civil real, no significa la anulación de la voz militar.

Otra cuestión a resaltar es que los regímenes de calificación, evaluación y ascenso han sido calificados como poco transparentes (Ardunio, 2014, p. 21). La resolución N°382, en el 2010, dispuso que corresponde al Ministerio de Defensa el proceso de calificación del personal militar para su ascenso retiro o baja. Si bien este fue un intento de aumentar el control civil y la transparencia, la implementación de esta política no fue del todo eficaz, puesto que para el 2014, según el Anuario FES, la falta de transparencia en este ámbito continuaba siendo un problema. Nuevamente, podemos observar como creación de una regla formal puede no implicar un cambio sustantivo. La dificultad de monitoreo de cuestiones de este tipo y la reticencia de los uniformados a delegar cuestiones castrenses en manos civiles dificulta la implementación de norma.

⁵⁰ Libro Blanco de la Defensa Nacional. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa. (P. 76).

Entre las características esenciales que postula Sain (2010) para las relaciones civiles-militares en un régimen democrático se encuentra que *los militares deben ser iguales ante la ley*. De esto se desprende la relevancia de mencionar otro hito; la reforma del sistema de justicia militar. La Ley N° 26.394, sancionada en el 2008, derogó el Código de Justicia Militar⁵¹ y sus reglamentaciones, alineándose con los Principios sobre Administración de Justicia por Tribunales Militares adoptados por las Naciones Unidas⁵². En otras palabras, la jurisdicción militar fue derogada y a partir de ello todos los delitos cometidos por militares en tiempos de paz son juzgados por la justicia ordinaria (Donadio y Tibiletti, 2012, p. 21). De esta manera, señalan Ciafardini y Ugarte (2010, p.89), Argentina (único en América Latina) pertenece a la nómina de países que establecieron en tiempos de paz el juzgamiento de los delitos militares por parte de jueces civiles.

b. Chile

Para el caso chileno resulta imperativo analizar el cambio en función de la dinámica electoral. Como la misma Hunter (1997, pp. 455-456) explica, debido a la transición controlada por el *incumbent* autoritario, según la perspectiva de los tipos de transición se esperaba un alto grado de influencia militar dentro de la democracia chilena. Esto fue cierto durante la primera década de democracia. No obstante, desde el año 2000, con el inicio del giro a la izquierda, los civiles han logrado disminuir considerablemente el poder institucional de las Fuerzas Armadas, han tomado decisiones políticas en contra de las preferencias militares e incluso han logrado reformas constitucionales. Este no sería el resultado previsto por la teoría de los tipos de transición e incluso el cambio en Chile resulta aún más llamativo por el sistema electoral binominal que rige las elecciones, ya que imposibilita el gobierno sin coaliciones. Según Hunter y *en línea con el argumento de la dinámica electoral, incluso los partidos de derecha apoyaron algunas de las reformas, especialmente donde las*

⁵¹ Ley N° 14.029, derogada por la Ley N° 26.394. Promulgada el 26 de agosto del 2008. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/143873/norma.htm>.

⁵² Libro Blanco de la Defensa Nacional. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa. (P. 85).

*restricciones impuestas por el régimen militar obstaculizaron sus propios esfuerzos para movilizar a los votantes*⁵³.

El giro a la izquierda en Chile se concreta con la victoria de Ricardo Lagos con la Concertación en el año 2000. Según Robledo (2013), previo a esta fecha, luego de la detención de Pinochet se inicia un distanciamiento entre la derecha política chilena y las Fuerzas Armadas debido a la dinámica electoral; la posibilidad real de una victoria de la izquierda generó que la derecha se vea presionada a retener y conseguir votos de centro, obligando a moderarse y a romper con la institución militar.

La competencia electoral del 2000 ilustra lo mencionado. Las elecciones llevaron a un cambio de la misma dinámica electoral. Joaquín Lavín, candidato de la derecha en representación de la UDI, al prever un triunfo de la izquierda, intentó captar a los votantes de centro con propuestas moderadas, a la vez que dejaba ver un alejamiento de las posturas más duras y pro-Pinochet de la derecha, ya que mantenerse del lado de los militares no era una maniobra que fuera a llevarle a la victoria. *Su estrategia electoral se enfocó hacia el elector de centro [...] explotando la vacilación de algunos votantes para apoyar a un candidato de izquierda* (Agüero, 2006, p. 328). Aunque Lagos ganó las elecciones, la estrategia de Lavín fue acertada; la diferencia entre ambos candidatos en la segunda vuelta fue de tres puntos (Agüero, 2006, p.262) Este cambio en la dinámica; la diferenciación entre la derecha y la institución castrense y la moderación de su postura, hizo posible que acontecieran las reformas a lo largo de la década. Como se mencionó anteriormente, las reformas a la Constitución requieren de dos tercios del Congreso y el carácter binominal del sistema dificulta, sino imposibilita, que un solo partido posea todas las bancas, obligando a que la derecha tenga formar parte de la coalición legislativa.

⁵³ Traducción propia. Cita original “In the line with electoral-dynamic argument, even right is parties supported some of the reforms, especially where restriction imposed by the military regime hindered their own efforts to mobilize voters” en Hunter, W. (1997). Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru. *Political Science Quarterly*, 112(3) (P. 457).

El presidente Lagos sentó nuevas bases en la relación con los jefes militares. A pesar de estar restringido por prerrogativas militares y disposiciones constitucionales frente a la falta de subordinación militar, se mostró públicamente condenatorio. Agüero (2006) señala, por ejemplo, que frente a la intención de los jefes militares de convocar a una reunión del Consejo de Seguridad Nacional para tratar de refrenar o contener en algún sentido el proceso contra Pinochet, Lagos decidió dar a conocer públicamente su oposición a ese procedimiento y su voluntad de reformarlo. Además de esto forzó la renuncia, sin tener la facultad constitucional, del comandante en jefe de la Armada cuando este pretendió postularse a senador aun siendo militar activo. Estos ejemplos demuestran la intención de reforma que se consolidaría más tarde⁵⁴.

Después de largas negociaciones en el 2005 se votaron y promulgaron 58 reformas a la Constitución de 1980 (Kouyoumdjian, 2011). Entre ellas se encuentra el mencionado cambio del rol de las Fuerzas Armadas, que dejaron de ser *garantes del orden institucional de la República* para ser defensores de la patria y sujetos clave para la seguridad nacional. Se eliminaron los legisladores designados vitalicios que permanecían como enclave autoritario dentro del Congreso democrático y el presidente recuperó la facultad de remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas, que hasta el momento resultaban inamovibles.

La reestructuración del Ministerio de Defensa se llevó a cabo en el 2010 bajo el gobierno de Piñera, único Presidente desde el 2000 hasta ahora que no pertenece a la Concertación y se identifica con la derecha. Cabe preguntarse cómo es posible que un gobierno ajeno a la Concertación esté dispuesto a realizar reformas que debilitan a la institución castrense. Por un lado esto puede entenderse a través de la dinámica electoral, que empujó a que la derecha se alejara de las Fuerzas Armadas y se desentendieran de la defensa obcecada de Pinochet. Por otro lado, otra razón que explica que la derecha haya hecho cambios de este tipo es que las mismas Fuerzas

⁵⁴ Almirante Jorge Arancibia Reyes, Jefe de la Fuerza Armada (1997-2001). El Mercurio. (2001). Lagos Fuerza La Salida De Arancibia. Accedido el 18 de mayo de 2015. Disponible en sitio web: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={6bb29962-814f-4f06-9198-931485bee946}>.

tendrán menos objeciones a una reforma realizada bajo un gobierno más cercano ideológicamente, que ante uno perteneciente a la nueva izquierda. Asumirán que sus intereses serán tenidos en cuenta, y que la reforma no será *tan* perjudicial. Paralelamente, el hecho de que haya sido bajo el gobierno de Piñera que se realizó la reestructuración del Ministerio y el aumento del control civil juega como una clara señal a los votantes de centro para confiar en su misión democrática.

Esta búsqueda de la derecha por acercarse al centro y responder conciliadoramente se ve reflejada en la inclusión de Jaime Ravinet, militante de la Democracia Cristiana, al gabinete de Piñera en calidad de Ministro de Defensa. Esto según Daniel Asenjo y Boris Yopo (2011, p. 78) fue parte de una estrategia (fallida) de Piñera por presentar una imagen de *unidad nacional*. Esta estrategia, según los autores, era una respuesta a la necesidad de gobernar frente a una coalición (la Concertación) que perdió la presidencia por pocos puntos, pero que continuaba siendo mayoría en el Senado.

Volviendo al primer gobierno de Bachelet, en el 2009, se envió al Congreso un proyecto para modificar el mecanismo de financiamiento de las Fuerzas Armadas. Dicho proyecto procuraba modificar la Ley del Cobre y fue retirado por Piñera, quien lo reemplazó en el 2011 por una reforma que asumió algunos puntos de consenso, pero que continuaba estableciendo un piso mínimo demasiado alto para las Fuerzas Armadas; el 70% sobre lo que se hubiera dado en los últimos diez años, años donde se disparó el precio del cobre. Esta última modificación tampoco fue aceptada.

Cabe hacer una serie de aclaraciones sobre lo que implica la existencia de la Ley Reservada del Cobre. Ésta existe desde 1958, aunque ha sufrido algunas modificaciones a lo largo de los años. La misma estipula que el 10% de las exportaciones de cobre de la empresa nacional CODELCO y sus subproductos se destinarán a las Fuerzas Armadas. La principal crítica que se le hace a esta ley, además del hecho de que se destina a compra de armamento militar, es su carácter *reservado*, que no se rige por las normas de manejo de recursos fiscales y no está sometida a discusión en el Congreso como el resto del presupuesto. Lo que se traduce en que las fuerzas castrenses, además de contar con

un porcentaje del presupuesto nacional, poseen el 10% de la caja de exportación del metal rojo.

Mientras los precios de este *commodity* se mantuvieron bajos, no había razones para hallar particularmente preocupante o peligrosa para la democracia la existencia de esta prerrogativa. Sin embargo con el alza de los precios del cobre aumentó el rendimiento de U\$S 247 millones en el 2003 a 480 millones en el 2004, lo que según Robledo (2012, p. 171) introdujo incentivos para iniciar una etapa de cambios parciales⁵⁵.

Es cierto que sí se avanzó un paso respecto a este tema; cuando se derogó la Ley N° 7.144 en el 2011, la gestión de recursos pasó a manos del Ministerio de Defensa, específicamente a manos de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas⁵⁶. Este dato no es menor ya que si bien las Fuerzas Armadas aún cuentan con la Ley del Cobre, ha aumentado el control civil puesto que deben dialogar con mandos civiles a la hora de acceder a los recursos que la ley les concede. Es decir, el dinero no va ya directamente a cuentas de las Fuerzas, sino que es depositado de una cuenta del Ministerio. A pesar de ser un cambio marginal, aumentó el control civil.

Este detalle es relevante por lo que Bruneau y Goetze (2006, p. 84) llaman *power of the purse*. Los autores sostienen que el control del presupuesto es la base del control civil sobre las fuerzas pero hacen una distinción entre el presupuesto *secreto* de los regímenes autoritarios (donde el control no existe) y la transparencia del gasto y el control del destino de dicho presupuesto de las democracias. La Ley Reservada del Cobre pertenece a la categoría de *presupuesto secreto* y por lo tanto no funciona como una forma de control civil, sino todo lo contrario. Permanece como un enclave autoritario que se contradice con los avances democráticos recientes en el área de la defensa chilena al concederle a las Fuerzas Armadas autonomía y discrecionalidad de

⁵⁵ En el año 2004 el Ministerio de Hacienda inició la publicación de información sobre los ingresos de la Ley Reservada del Cobre, cosa sin precedente hasta el momento.

⁵⁶ Antes los militares dirigían todo el proceso de planificación y los civiles solo intervenían en la etapa de la aprobación política, a partir del 2010 se establece un ciclo de planificación en el cual primero actúa la Subsecretaría de Defensa y luego una institución militar conjunta de planificación y conducción.

gasto sobre una porción de recursos nada desdeñable. Según el Stockholm International Peace Research Institute, el presupuesto chileno es dos veces mayor que el argentino para el periodo 2000-2014. Ponderando la cantidad de habitantes, y teniendo en mente que ninguno de los dos países enfrenta a ningún enemigo interno o externo, la diferencia resulta abrumadora. El llamado *power of the purse* en Argentina, debido a la transparencia en la realización del presupuesto y el control sobre el gasto, resulta en un control civil considerablemente mayor que en el caso chileno.

Respecto al tema de la intervención de los militares en asuntos internos, en el 2012 se presentó al Congreso la nueva Estrategia Nacional de Seguridad que mencionaba la posibilidad de acción conjunta de las Fuerzas Armadas con Carabineros ya que, en palabras de Piñera, *el surgimiento de nuevas amenazas se amplía y se extiende hacia temas que no eran parte tradicional de lo que hoy se entiende por el concepto de defensa y entre estas nuevas amenazas, cabe destacar el tráfico de armas, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la piratería y muchas más*⁵⁷. Esta declaración sobre la Estrategia Nacional de Seguridad desató una gran polémica ya que pretendía inscribir a las Fuerzas Armadas dentro del orden interno, cosa que tiende a generar ciertas *patologías* en el control civil y el juego democrático. Frente a la mala recepción del documento por parte de la oposición y el parlamento las autoridades se retractaron al declarar que este no era *el documento definitivo*, a pesar de ya haber sido presentado frente a UNASUR. Este suceso denota, según Yopo (2013, p. 47), la ausencia de un cuerpo de especialistas civiles de la defensa dentro de los debates que puedan asesorar a las autoridades estatales, *que, de otra forma, quedan expuestas a la influencia casi exclusiva de los intereses corporativos ligados al mundo militar*. Actualmente, la presentación de la Estrategia final continúa siendo un asunto pendiente.

Luego del interregno de la derecha, Bachelet fue reelecta. Yopo señala la existencia de retrocesos durante los años de Piñera al gobierno y sostiene que existió

⁵⁷Estrategia Nacional de seguridad y defensa por semejanzas con el ‘plan Colombia’. Radio Universidad de Chile. 28 de junio. Disponible en sitio web: <http://radio.uchile.cl/2012/06/28/propuesta-de-pinera-para-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-genera-dudas-en-el-senado>. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2015.

una tendencia a la militarización del Ministerio de Defensa. Dentro de la agenda de defensa de Bachelet en su segundo gobierno, se destaca la intención de acotar aún más el rol de las Fuerzas por vía de una nueva reforma constitucional. Eduardo Contreras, perteneciente al equipo de juristas que asesoró a la presidenta, señala que si bien las Fuerzas Armadas se han subordinado práctica y discursivamente, en su cultura estratégica aún continúan identificándose como *sujeto político que reclama un reconocimiento como pilar fundamental de la comunidad nacional y con la capacidad de concebir fines colectivos para el conjunto que se expresa en su noción del “bien común”* (Monsalve, 2004, p. 97). Esto tiene como consecuencia que las Fuerzas continúen considerándose la reserva moral de la nación, lo que repercute manteniendo la intención de participar en cuestiones internas.

La dinámica electoral en Chile ha tenido mayor influencia en las reformas, esto queda plasmado en la importancia que se le concede a las Fuerzas Armadas en los discursos de apertura del año legislativo, la cual es mucho mayor que la concedida en el caso argentino. De los dieciséis discursos doce hacen alguna referencia contundente a temas relacionados con la Defensa. En el año 2011, 2013 y 2014 Piñera y Bachelet dedicaron una sección completa a las reformas correspondientes a las Fuerzas Armadas. Así como también el discurso de apertura de Lagos en el año 2000 refiere a la necesidad de eliminar los enclaves autoritarios; derogar la Ley del Cobre y aumentar las facultades presidenciales respecto de las Fuerzas y reestructurar el funcionamiento del Ministerio de Defensa, entre otras⁵⁸.

Retomando las reformas durante el segundo gobierno de Bachelet, también se pretendió lograr un fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto como instancia de planificación secundaria y coordinador de las tres fuerzas y se apuntó simultáneamente a lograr un debilitamiento del Consejo de Seguridad Nacional, que, si bien hoy juega un rol de asesoramiento, éste es de carácter estrictamente militar. Se lo quiere reemplazar mediante la jerarquización de la Junta de Comandantes en Jefe, para que funcione como

⁵⁸ Datos de elaboración propia.

órgano consultor del Ministerio de Defensa. Estos asuntos permanecen como agenda política pendiente.

Por último, otra promesa de la presidente reelecta está en realizar una Reforma del Código de Justicia Militar. El mayor cambio que pretende realizarse estará en que aquellos crímenes cometidos por uniformados a sujetos civiles sean juzgados por cortes civiles y no castrenses, como ha sido hasta ahora.

9. Conclusión

Tanto Argentina como Chile han logrado avanzar en la consolidación del control civil desde el año 2000 hasta hoy. Sin embargo, el grado de este avance fue desigual. Argentina se encuentra hoy más cerca del ideal de control civil y conducción civil de la Defensa que Chile.

Esta diferencia, puede explicarse por una serie de cuestiones que se encuentran interrelacionadas. En primer lugar, debe resaltarse el distinto *timing* que han tenido las leyes y las reformas que procuran disminuir la autonomía militar. Mientras que el primer cambio sustantivo en Chile tuvo lugar en el 2005, con la reforma constitucional, que derogó gran parte de los *enclaves autoritarios* existentes, en Argentina la Ley de Defensa fue promulgada tempranamente en 1988. Esto es relevante puesto que las instituciones precisan de tiempo para asentarse y comenzar a ser efectivas. Por lo tanto, una parte de la diferencia entre el grado de control civil entre ambos países puede adjudicarse a que Chile ha tenido menos tiempo para implementar y reforzar las reformas.

La diferencia de *timing* se explica, en gran medida, por la capacidad de las instituciones para resistir el cambio. Lo cual se encuentra relacionado con el tipo de transición que experimentó cada país. En Chile, donde el paso a la democracia fue pactado, las instituciones castrenses encontraron un balance de poder que les resultó provechoso. Esto permitió a la institución castrense mantener una gran cantidad de prerrogativas, como los Senadores vitalicios, la Ley del Cobre, la Constitución de 1980, la inamovilidad de los altos mandos castrenses, entre varias otras. Además, la existencia

de una derecha fuerte y estrechamente asociada al poder militar, dificultó de sobremanera la posibilidad de promulgar leyes en contra del *establishment* militar en el Congreso. De esta forma, la primera década de democracia chilena se vio condicionada y coartada por los enclaves autoritarios que devinieron de una transición donde los militares se retiraron bajo sus propios términos, sin divisiones internas y sin haber sido desprestigiados.

En el caso argentino, donde la dictadura cayó por colapso, los militares se retiraron desacreditados y con grandes divisiones hacia adentro de la institución. Sin la posibilidad de mantener prerrogativas sustanciales, el juego democrático durante los primeros 20 años de democracia se desarrolló sin mayores trabas. Si bien, fue necesario optar por la gobernabilidad en diversas ocasiones, los militares no fueron capaces de imponer frenos al avance de la conducción civil. Sumando a lo anterior, en Argentina no existe, luego de la vuelta a la democracia, un partido de derecha que se identifique con la institución militar. La razón de esto yace en una noción básica de la dinámica electoral: hubiese sido un suicidio político aliarse con los vencidos de 1983.

Si bien la teoría de los tipos de transición tiene un gran valor explicativo para el caso Argentino hasta hoy, el hecho de que los cambios en las áreas de justicia por los crímenes de lesa humanidad y derechos humanos, la reglamentación de la Ley de Defensa y la reestructuración del Ministerio sucedieran a partir de la asunción como presidente de Néstor Kirchner, es mejor explicado por la dinámica electoral. Para un presidente que asumió con solo el 23% de los votos, estas iniciativas fueron una forma de crear una coalición amplia de gobierno que legitimara su mandato.

En el caso chileno, los cambios comenzaron con la detención de Pinochet en 1998 y el giro a la izquierda en el 2000. El primer hecho intensificó las divisiones al mismo tiempo que permitió que la derecha se alejara de la figura del dictador y generó espacios para *un reconocimiento sin precedentes a través del arco político de las atrocidades cometidas por la dictadura* (Agüero, 2006, 328). El segundo hecho llevó a que la derecha se viera en la necesidad de moderar sus políticas. Si la derecha buscaba ponerse al mando de la gestión debía apuntar al electorado de centro. Esta nueva medida

permitió la aprobación de las reformas constitucionales y la sanción de las leyes que reestructuraron en alguna medida a las Fuerzas Armadas. Prueba de esto es que incluso el presidente Sebastián Piñera intentó pasar legislación que favoreciera el fortalecimiento de la conducción civil. Si bien es cierto que en comparación con las propuestas de sus predecesores y sucesores de la Concertación, fue un gobierno “moderado” en el sentido de buscar garantizar un cierto piso de autonomía para la esfera militar, distó de proteger y respaldar a las Fuerzas Armadas como hubiera hecho la vieja derecha pinochetista.

Por lo tanto, los tipos de transición condicionan los avances de la democracia pero no los determinan. La dinámica electoral se impone en el juego político y genera incentivos para evitar la institucionalización perversa que diagnosticaba la transición por colapso, pero el grado de *control civil* alcanzado varía entre ambos casos.

Ambos países han llevado a cabo reformas y promulgaciones de leyes y decretos con la intención de aumentar el *control civil objetivo* y lo han logrado en mayor o menor medida. Este avance a favor de la democracia también se ha caracterizado por la búsqueda consciente de resguardar la autonomía militar *profesional*. Es decir, no se ha pretendido anular la esfera castrense, sino delimitarla a temas de su competencia bajo la supervisión civil. Igualmente, ambos ministerios han apuntado a mantener canales de comunicación con los representantes de las Fuerzas, por ejemplo, manteniendo algún organismo dentro de las fuerzas que cumple la función de órgano asesor del poder civil.

Otro aspecto importante para explicar las reformas es el cambio en el contexto internacional. La redefinición de roles y misiones de las Fuerzas Armadas se vio enmarcada por el nivel de *amenaza* que percibe cada Estado. Ambos países apuntaron a excluir la acción militar en la arena interna y simultáneamente aumentar la participación castrense en misiones de paz. Este proceso fue más exitoso en Argentina, donde no se baraja hipótesis de conflicto alguna, que en Chile, donde la posibilidad de conflicto, generada por los conflictos fronterizos con Bolivia, permanece latente. Así en Chile tanto las misiones como la formación militar son definidas en función de proteger las fronteras y defender la integridad nacional, mientras que en Argentina se mantiene una

agenda centrada en temas de cooperación regional y misiones de paz. La inexistencia de un conflicto plausible, o la disminución de la posibilidad de uno llevó a una crisis hacia el interior de las instituciones castrenses que vieron cuestionada su existencia en sí. La posibilidad de actuar en el territorio nacional le da una razón de ser a un cuerpo militar que no enfrenta amenazas bélicas. Sin embargo la seguridad interior ha resultado ser un campo peligroso para el accionar castrense. La cooperación regional e internacional así como las misiones de paz, componen una ocupación segura en términos de control civil y subordinación.

Relacionado con la misión de las Fuerzas Armadas, en la introducción se planteó que la presuposición de que los actores militares y civiles poseen sistemas de preferencias fuertemente diferenciados y opuestos no resulta exhaustiva ni acertada. A lo largo del trabajo se han presentado ejemplos de cómo pertenecer a la institución militar no implica tener actitudes o preferencias intervencionistas y como a su vez pertenecer al sector civil no garantiza la búsqueda por la defensa de la constitucionalidad.

Si bien en la actualidad se puede afirmar que en ambos países la subordinación militar ha sido alcanzada tanto práctica como discursivamente, tanto Chile como Argentina, aunque esta última de forma más marginal, permanece la auto-concepción de las Fuerzas como un baluarte moral capaz de entender y actuar en pos del “bien común”. Esto queda ejemplificado en todas las declaraciones realizadas por militares que denotan la intención de intervenir, a través de las Fuerzas Armadas, en la seguridad interna. Es presumible que este imaginario responda a la necesidad de mantener un sentido de unidad y de conciencia orgánica en una institución que ya no se aglutina bajo cierto paraguas ideológico más que a un deseo intervencionista.

Queda en el tintero realizar un análisis más a fondo y de forma más esquematizada de la influencia de las instituciones informales sobre el accionar- o no- de las reglas formales. Tener en cuenta la veta informal resulta relevante puesto que no basta con la existencia de un marco regulatorio para que el control civil exista; la delegación en los oficiales militares puede darse por falta de interés del sector político,

falta de *expertise* sobre el tema entre los civiles dentro del Ministerio o simple concentración de fuentes de poder de los militares que les permite resistirse.

10. Bibliografía

- Acuña, C. y Smulovitz, C. (1995). Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En Carlos Acuña (Ed.) *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Acuña, C. y Smulovitz, C. (1996). Ajustando las fuerzas armadas a la democracia: éxitos, fracasos y ambigüedades de las experiencias en el Cono Sur. En Jelin, E. y Hershberg, E. (Eds.), *Construir la democracia: derechos humanos ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Arduino, I. (2014) Seguridad y Defensa en Argentina: Gobierno Nacional, Seguridad y Articulación regional en Argentina 2011-2013 En Niño Guarnizo, C. (Ed.) Anuario FES *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá.
- Asenjo, D. y Yopo, B. (2011). Chile, 2010: el nuevo gobierno y sus prioridades regionales de seguridad. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (Eds.) Anuario FES *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá.
- Badaró, M. (2013). *Historias del Ejército argentino*. Buenos Aires: Edhasa.
- Battaglino, J. (2013). Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *SAAP*, Vol. 7 (2), 265-273.
- Braslavsky, G. (2002). Replotan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad. *Clarín*. Retrieved from <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/01/p-01901.htm>.
- Bruneau, T. (2006). Introduction. En Bruneau, T. y T., Scott (Eds.) *Who Guards the Guardians and How*. Austin: University of Texas Press.

- Chiappini, A. (2012) La educación de los militares en Democracia, el caso de Argentina. En Klepak, H. (Ed.). *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. Buenos Aires, RESDAL.
- Clarín. (2002). Le bajan el tono a la frase de un general. 6 de abril del 2002. Disponible en sitio web: <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/06/p-02002.htm>
- Condadio, M. y Tibiletti, M. (Ed.). (2012). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.
- Constitución de la Nación Argentina. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.
- Constitución Política de la República de Chile. Disponible en sitio web: http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.
- Dammert, L. (2007). Sector Defensa. En Dammert, Lucía (Ed.). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Decreto N° 157/83. Disponible en sitio web: <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/tesis02.htm>.
- Decreto N° 158/83. Disponible en sitio web: <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/orden02.htm>.
- Decreto N° 727/06. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, 12 de junio del 2006. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>.
- Decreto N° 788/07. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/129538/norma.htm>.
- Diamint, R. (2009). La política exterior argentina en el 2008: una gestión azarosa. En Mathieu, H. y Rodríguez Arredondo, P. (Eds.). *Seguridad Regional*

- en América Latina y el Caribe*. Anuario FES 2009. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Diamint, R. (2010). *Conducción Democrática de la Defensa*. En Donadio, M. (Ed.) *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
 - Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *CIDOB D'Afers Internacionals*, 101, 55-80.
 - Diamint, R. (2014) *Sin gloria: la política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
 - Donadio, M. y Tibiletti, M. (2012). El marco legal. En Donadio, M. y Tibiletti, M. (Eds.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.
 - El Mercurio. (2001). Lagos Fuerza La Salida De Arancibia. Accedido el 18 de mayo de 2015. Disponible en sitio web: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={6bb29962-814f-4f06-9198-931485bee946}>.
 - El Mercurio. (2010). Bachelet decreta primer Estado de Catástrofe desde terremoto de 1985. Disponible en <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={0eef9c9b-9d23-44b5-9286-c02f12a6978c}>.
 - Fitch, S. (1989). *Hacia un modelo democrático en las relaciones cívico-militares para América Latina*. En AAVV, *Democracia y Fuerzas Armadas*. Quito: CORDES.
 - Fitch, S. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Fuentes, C. (2000). After Pinochet: Civilian Policies Toward the Military in the 1990s Chilean Democracy. *Journal Of Interamerican Studies And World Affairs*, 42(3), 111-142.
- Fuentes, C. (2012). Educación Militar en Chile. Transformaciones en un contexto cambiante. En Klepak, H. (Ed.). *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. Buenos Aires: RESDAL.
- García, P. (1995). El drama de la autonomía militar, Alianza, Madrid. Citado en Ugarte, J. M. (2013). Una visión desde Latinoamérica de la Organización de la defensa y las relaciones civiles-militares. En Pion-Berlin, D.y Ugarte, J. M. (Eds.) *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Helmke, G. y Levitsky, S.(Eds.) (2003). *Informal Institutions and Democracy, Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). Introduction. En Helmke, G. y Levitsky, S. *Informal institutions & democracy, lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hunter, W. (1996). State and Soldier in Latin America, Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile. *Peaceworks United States Institute of Peace 10*.
- Hunter, W. (1997). Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru. *Political Science Quarterly*, 112(3), 453-375.
- Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Kouyoumdjian, A. (2011). Los militares en Chile: el largo camino hacia la reintegración cívica. En Moreyra, M. (Ed.). *Política de Defensa en América Latina*. Centro de Ginebra para el Control Democrático.
- Levitsky, S., & Murillo, M. (2015). Construyendo Instituciones sobre cimientos débiles: Lecciones desde América Latina. *Politai*, 3(5), 17-44.
- Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional que el Ministerio. Promulgada el 2 de febrero del 2010. Disponible en sitio web: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682>.
- Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional. Promulgada el 26 de abril de 1988. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.
- Ley N° 24.059, Ley de Seguridad Interior. Promulgada el 6 de enero 1992. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>.
- Ley N° 24.948. Promulgada el 3 de abril de 1998. Disponible en sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>.
- Ley N° 25.779. Promulgada el 2 de septiembre del 2003. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88140/norma.htm>.
- Ley N° 26.394. Promulgada el 26 de agosto del 2008. Disponible en sitio web: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/143873/norma.htm>.
- Ley N° 7.144. Promulgada el 31 de diciembre de 1941. Disponible en sitio web: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25442>.

- *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile*. (2010). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. (2010). Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- *Libro Blanco de la Defensa*. (2015). Accedido el 9 Mayo 2015, disponible en: <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/>
- López, E. y Pion-Berlin, D. (1996). *Democracia y Cuestión Militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E.. (1994). *Ni la ceniza ni la Gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Milet, P. (2009). Chile: tensiones con vecinos del norte, modernización de la defensa y proyección regional. En Mathieu, H. y Rodríguez Arredondo, P. (Eds.) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Anuario FES 2009. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Monsalve Egaña, J. S. (2004) La profesionalización militar y la democracia chilena de inicios de siglo XXI. Una aproximación a la cultura política de los militares. Informe final del concurso: El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de becas Clacso. Citado en Niño Garnizo, C. (Ed.) (2014) Anuario FES *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá.
- Montenegro, E. G. (2013). Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. En Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. M. (Eds.) *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

- Moreyra, M. (2011). Política de Defensa en América Latina. *Centro De Ginebra Para El Control Democrático De Las Fuerzas Armadas*. Disponible en http://www.dcaf.ch/content/.../Defense_Policy_in_Latin_America_ESP.pdf.
- Pion Berlin, D. y Trinkunas, H. (2005). Democratization, Social Crisis and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America. *Journal of Political and Military Sociology* 33(1), 5-24.
- Pion-Berlin, D. (1996). Autonomía Militar y Democracias Emergentes en América del Sur. En López, E. y Pion-Berlin, D.(Eds). *Democracia y Cuestión Militar*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pion-Berlin, D. (2005). Political Managment of the Military in Latin America. *Military Review*, 85(1), 19-32.
- Pion-Berlin, D. (2013). La organización de la defensa y relaciones civiles militares en América Latina. En Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. M. (Eds.). *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. M. (2013). Introducción. En Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. M. (Eds.). *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Portantiero, J.C. y Nun, J. (Eds.). (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Resolución Ministerial N° 768/06. Ministerio de Defensa. Disponible en sitio web: <http://bdu.siu.edu.ar/cgi-bin/wxis2.exe/coneau/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=es&base=coneau&nextAction=lnk&exprSearch=DEFENSA&indexSearch=MH>.
- Rial, J. (2012). Nuevos escenarios para las fuerzas militares en América Latina. En Condadio, M. y Tibiletti, M. P. (Eds.). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (Edición 2012). Buenos Aires: RESDAL.

- Robledo, M. (2013). Más allá de las reformas de la defensa. Un Índice de Gobernabilidad de la Defensa. El caso de Chile 1990-2010. En D. Pion-Berlin y J. Ugarte, *Organización de la Defensa y el Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina* (Eds.). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Rusell, R. (1996). Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989. *Serie de Documentos e Informes de Investigación FLACSO*, 204.
- Sain, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schmitter, P. y Terry Lynn, K. (1992). The types of Democracy that are emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America. En Volten, P. (Ed.) *Bound to Change: consolidating Democracy in Central Europe*. Nueva York: Institute of East-West Security Studies.
- Serra, N. (2010) *The Military Transition: Democratic Reformed of the Armed Forces*. Cambridge University Press. Citado en Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. M. (2013). *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- SIPRI. Data by country. (2015). *Stockholm International Peace Research Institute*. Accedido el 25 de abril de 2015. Disponible en sitio web: <http://portal.sipri.org/publications/pages/expenditures/country-search>.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thelen, K. y Steinmo, S. (1992). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. En Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*. Princeton: Cambridge University Press.

- Trinkunas, H. (2001) *Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela*. En Pion-Berlin, D. (Ed.). (2001). *Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press
- Ugarte, J. M. (2013). Una visión desde Latinoamérica de la Organización de la defensa y las relaciones civiles-militares .En Pion-Berlin, D. y Ugarte, J. M. (Eds.). *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Yopo, B. (2013). Chile: defensa y relaciones vecinales en un periodo convulsionado. En Niño Garnizo, C. (Ed.). *Anuario FES Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá.
- Yopo, B. y Ruz, M. I. (2010). Chile: el escenario de la Defensa y su proyección regional. En Mathieu, H. y Rodríguez Arredondo, P. (Eds.) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Anuario FES 2010. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Yopo, B.. (2013). Chile: defensa y relaciones vecinales en un periodo convulsionado. En Niño Garnizo, C. (Ed.) *Anuario FES Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá. Ley N° 20.050. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile 26 de agosto del 2005. Disponible en sitio web: <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>.