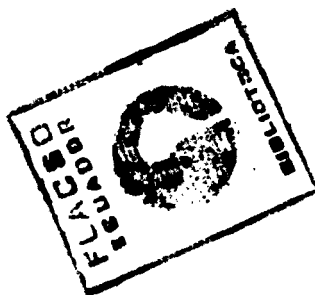


**Programa Paz y  
Seguridad en las Américas**  
Wilson Center-FLACSO Chile

**FLACSO-Chile**  
Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales

**CLADDE**  
Centro Latinoamericano  
de Defensa y Desarme



# **EL MERCOSUR DE LA DEFENSA**

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe  
1996**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Andrew Mellon. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

338  
F 591m

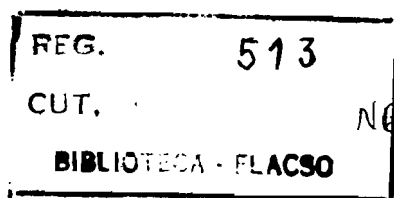
355  
F572 FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. El MERCOSUR de la defensa.  
Estudio estratégico de América Latina y el Caribe, 1996.  
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1997.  
224 p. cuadros, graf.  
ISBN: 956-205-104-8

1. MERCOSUR 2. FUERZAS ARMADAS 3. POLITICA DE DEFENSA 4. DEMOCRACIA 5. GASTOS MILITARES  
7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CHILE 10. ARGENTINA  
11. BRASIL 12. URUGUAY

© 1997, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N° 101.338. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.  
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [riflacso@flacso.cl](mailto:riflacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo  
Coordinación editorial: Claudio Fuentes y Carlos Martin  
Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez  
Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS  
Impresión: LOM, Santiago de Chile



# INDICE

## INTRODUCCION

<b>América Latina y el Caribe frente a la integración y la seguridad</b> Francisco Rojas A. y Claudio Fuentes S.	5
<b>I. TEMAS DE SEGURIDAD EN EL MERCOSUR</b>	9
<b>El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos</b> Marcelo Fabián Sain	11
<b>Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso argentino</b> Rut Diamint	31
<b>Brasil: rumbo a una política de defensa</b> Domício Proença Júnior y Eugenio Diniz	43
<b>Los militares en democracia. El caso chileno</b> Francisco Rojas A.	55
<b>Fuerzas armadas y democracia en Uruguay</b> Claudio Fuentes S.	79
<b>II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR</b>	89
<b>Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar</b> Rosendo Fraga	91
<b>Tendencias regionales y subregionales del gasto militar</b> Carlos Vergara	93
<b>III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD</b>	99
Argentina	101
Belice	107
Bolivia	111
Brasil	117
Chile	123
Colombia	129
Costa Rica	135
Cuba	139
Ecuador	145

El Salvador	151
Guatemala	155
Guyana	161
Haití	163
Honduras	167
Jamaica	173
México	177
Nicaragua	183
Panamá	187
Paraguay	191
Perú	197
República Dominicana	203
Surinam	207
Trinidad y Tobago	211
Uruguay	215
Venezuela	219

# **I. TEMAS DE SEGURIDAD EN EL MERCOSUR**

# El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización. Redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos<sup>1</sup>

Marcelo Fabián Sain<sup>2</sup>

## Introducción

Durante las últimas décadas, la Argentina y otros países de la región pasaron por diversos procesos de *democratización* que enmarcaron la transición desde regímenes militar-autoritarios hacia regímenes democráticos, y cuya continuidad y desarrollo institucional se extendió -bajo diversas condiciones y características- hasta nuestros días. Toda *democratización* constituye el proceso político-social de institucionalización de un *régimen político democrático*<sup>3</sup> desarrollado a partir de la salida de un *régimen político autoritario*<sup>4</sup> -salida generada por la *imposición* de ciertos actores civiles y/o militares, por el *acuerdo* pactado entre los actores relevantes o por el colapso

- 
- 1 Ponencia a ser presentada en el Congreso Anual del *Consejo de Nueva Inglaterra de Estudios Latinoamericanos (NECLAS)* a ser realizado en el *Williams College*, Williamstown, Massachusetts (Estados Unidos) entre los días 4 y 6 de octubre de 1996.
  - 2 Profesor Asociado de *Teoría Política* e investigador asistente de la *Unidad de Estudios Fuerzas Armadas y Sociedad* de la *Universidad Nacional de Quilmes (UNQui)*, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Miembro del *Núcleo de Estudios Estratégicos (NEE)* de la *Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)*, Campinas, São Paulo, Brasil.
  - 3 En otro trabajo afirmé que "la democracia se constituye como tal sobre la base de la aplicación concreta del principio de la soberanía popular y del ejercicio autónomo de la ciudadanía, lo que indica que sus atributos constitutivos suponen con igual peso e importancia (i) la vigencia y regularización institucional de elecciones populares y libres basadas en el sufragio universal, como medio específico para la designación de las autoridades gubernamentales; y (ii) la práctica recurrente de la ciudadanía en relación a los derechos y libertades civiles, políticas y sociales modernos, y asentada sobre la base de la participación político-social autónoma de los ciudadanos en el proceso de gobierno y en los asuntos colectivos" (en: Sain, Marcelo Fabián, *Democracia y democratización. Actores, condiciones históricas y redefinición teórico-conceptual*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Documento de Trabajo nro.1, octubre de 1996. Ahora bien, un *régimen político democrático* es aquel régimen institucional conformado por el conjunto de *reglas de procedimiento* que regulan, y *prácticas socio-políticas* que reproducen, los atributos constitutivos mencionados en la referencia anterior, en lo atinente a (i) la cantidad y tipo de actores que pueden ser electos como gobernantes, (ii) el método de elección de esos gobernantes, (iii) los mecanismos y reglas de formulación e implementación de decisiones públicas, (iv) el carácter formal o informal, implícito o explícito del conjunto de reglas de procedimientos y (v) el tipo y nivel de aceptación de esas reglas de parte de los actores relevantes. Para la conceptualización de *régimen político* como reglas de procedimiento y como conductas habitualizadas, véase: Munck, Gerardo, "La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en revista *Ágora*, Buenos Aires, nro.5, invierno de 1996.
  - 4 Para una conceptualización general de *regímenes autoritarios*, véase la clásica definición de Juan Linz en: Linz, Juan. "Regimes autoritários", En Pinheiro, Paulo Sergio (Org.), *O Estado autoritário e movimentos populares*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980.

político de dicho régimen- y que supone dos *etapas transicionales* analíticamente distinguibles:<sup>5</sup> a) la transición iniciada con el comienzo de la apertura del régimen autoritario<sup>6</sup> y que se extiende hasta la instauración del primer *gobierno democráticamente electo* (etapa a la que denominaremos como *transición* propiamente dicha); y b) la transición que va desde la instalación de ese gobierno hasta la institucionalización plena y efectiva de un *régimen político democrático* (etapa a la que llamaremos de *democratización* propiamente dicha)<sup>7</sup>.

Pues bien, uno de los aspectos más relevante y significativo de estos procesos lo constituyó la cuestión del *control civil sobre las Fuerzas Armadas* y, puntualmente, las condiciones, posibilidades y alternativas político-sociales para la *subordinación institucional de los militares a las autoridades democráticamente electas* en el marco de las *relaciones cívico-militares* que se fueron estructurando a partir de las sucesivas instauraciones democráticas. Así, tanto la problemática del *control civil sobre las Fuerzas Armadas* como la trama de *relaciones cívico-militares* articuladas en los procesos de democratización, ocuparon un lugar central en los estudios y análisis político-sociales que se fueron emprendiendo sobre dichos procesos, relevancia que en la actualidad adquirió nuevas características y matices, visto que en la mayoría de los citados países, sus regímenes democráticos llevan más de una década de desarrollo institucional y, en su marco, ya se sucedieron diversos gobiernos civiles.

A la luz de estas experiencias históricas y en función de contribuir a formular un esquema teórico-conceptual apropiado para su abordaje analítico, es posible -y, según creo, necesario- emprender un esfuerzo de reconceptualización y redefinición del término *relaciones cívico-militares* y, en su marco, de la noción de *control civil sobre las Fuerzas Armadas*.

### **Las limitaciones de la conceptualización huntingtoniana del concepto «relaciones cívico-militares»**

Fue el teórico norteamericano Samuel Huntington quien introdujo una conceptualización pionera del término *relaciones cívico-militares* en el ámbito de las ciencias sociales. En su ya clásico estudio *El soldado y el Estado* publicado en la década del 50,<sup>8</sup> estableció que el foco principal de esas relaciones está centrado en las vinculaciones establecidas entre el Estado y el "*cuero de oficiales*", configurando un sistema de *elementos interdependiente y mutuamente referido*, en el que cualquier alteración de las proyecciones, orientaciones y posición de algunas de estas instancias produciría cambios en las otras.

---

5. O'Donnell, Guillermo, "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", en *Cuadernos Políticos*, México, N.º.56, enero-abril de 1989.

6. Véase: O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario/4. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Paidós, Barcelona, 1994

7. Nada indica que este proceso de democratización sea necesariamente exitoso en el logro de la institucionalización democrática. Por el contrario, esta "segunda transición" pueden dar lugar a escenarios políticos-sociales en los que se la democracia política se combine con abarcativos procesos de fragmentación y exclusión social que obstruyan y hasta impidan el ejercicio pleno de la ciudadanía y de la participación política autónoma, lo que supondría una *democracia política no institucionalizadas* integralmente, aunque no necesariamente ello suponga la emergencia de una nueva etapa autoritaria. En un trabajo de reciente aparición, Guillermo O'Donnell sostuvo que en la mayoría de la los países latinoamericanos "[...] las libertades *democráticas*, propiamente políticas, son efectivas: votación sin coerciones, libertad de opinión, de movimiento, de asociación y otras ya enumeradas. Pero para grandes segmentos de la población, las libertades *liberales* básicas son negadas o violadas recurrentemente [...]. La efectividad del conjunto de derechos democráticos y liberales es condición de la plena ciudadanía civil y política. En muchas de las nuevas poliarquías, los individuos son ciudadanos en relación con la única institución que funciona de la manera prescripta por sus reglas formales, las elecciones. En el resto, sólo los miembros de una minoría privilegiada son ciudadanos plenos" (En: O'Donnell, Guillermo, "Otra institucionalización", en revista *Ágora*, Buenos Aires, nro. 5, invierno de 1996, pp.26-27).

8. Huntington, Samuel, *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, GEL, Buenos Aires, 1995.

El cuerpo de oficiales es el elemento de dirección activa de la estructura militar y es responsable de la seguridad militar de la sociedad. El Estado es el elemento de dirección activa de la sociedad y es responsable de la distribución de recursos entre valores importantes que incluyen la seguridad militar. Las relaciones sociales y económicas entre los militares y el resto de la sociedad normalmente reflejan las relaciones políticas entre el cuerpo de oficiales y el Estado. En consecuencia, las relaciones cívico-militares, la necesidad primordial consiste en definir la naturaleza del cuerpo de oficiales. ¿Qué tipo de cuerpo es el cuerpo de oficiales? ¿Qué tipo de hombre es el oficial militar?<sup>9</sup>.

Ahora bien, al identificar la *seguridad militar* de la sociedad como el ámbito orgánico-funcional y de responsabilidad administrativa exclusivo de las Fuerzas Armadas y al reconocer al Estado como instrumento del *gobierno nacional* proyectado sobre el conjunto de la sociedad y de la esfera pública -de la que la *seguridad militar* configura una dimensión o aspecto de entre otros-, el autor le otorga al Estado, más precisamente, al gobierno civil, una responsabilidad y competencia funcionalmente más amplia y jerárquicamente superior en relación de aquellas sustentadas por las Fuerzas Armadas. De este modo, Huntington establece que las *relaciones cívico-militares* suponen “siempre” la *subordinación castrense a las autoridades gubernamentales* -que son, obviamente, *autoridades civiles*- o, dicho en sus términos, implican siempre el “*control civil sobre los militares*”.

En razón de ello, según este autor, el estudio del papel de los militares en la sociedad moderna debe centrarse en el análisis del *poder relativo* que existe entre los civiles y militares, en el marco de *relaciones cívico-militares* articuladas sobre la base del *control civil* sobre los uniformados. En su interpretación, *el control civil se obtiene en la medida en que el poder del grupo militar se reduce*, lo que significa que el *problema básico* de las *relaciones cívico-militares* gira en torno de un interrogante central: “¿cómo puede minimizarse el poder militar?”. Para Huntington hay dos formas diferentes de lograrlo, a las que define como modalidades típicas de *control civil*: el *control civil subjetivo* y el *control civil objetivo*.

El *control civil subjetivo* constituye la forma más simple de minimización del poder de los uniformados y consiste en llevar “al máximo el poder de los grupos civiles en relación a los militares”. Sin embargo, una situación como ésta, según Huntington, resulta inconsistente debido a la permanente existencia de conflictos entre los diversos sectores políticos civiles que sustentan una inmensa variedad de intereses y estrategias divergentes y que, en ese marco, tienden a tomar el control sobre las instituciones militares como un recurso de poder para enfrentar las disputas mantenidas con otros grupos adversarios. El *control civil subjetivo* siempre significa llevar al máximo el poder de algún grupo o de varios grupos civiles particulares pero a expensa de que el poder militar asuma proyecciones políticas no militares, esto es, a condición de que los militares se *politicen* en el sentido de apoyar a algún grupo civil y, así, subordinarse políticamente a él.

Según este autor, las particularidades y la dinámica de la modalidad *subjetiva* de *control civil* variaron sustancialmente con la *profesionalización de la organización militar* -esto es, con el surgimiento de la *profesión militar*-, lo que significó la aparición en la vida castrense de lo que llamó nuevos *imperativos militares* derivados de las características funcionales y orgánicas de instituciones castrenses profesionalizadas. Ello, por su parte, convirtió en obsoletas las modalidades de *control civil subjetivo* y, al mismo tiempo, permitió la emergencia de nuevas formas de *control civil*.

El surgimiento de la profesión militar transformó el problema de las relaciones cívico-militares complicando los esfuerzos de los grupos civiles para llevar al máximo su poder

---

9 Ibid., p.15.



sobre los militares. Tales grupos ahora estaban enfrentados no sólo con otros grupos civiles con metas similares sino también con imperativos militares nuevos, independientes y funcionales. La constante afirmación de las formas particulares de control civil subjetivo exigía que estos imperativos fueran negados o transformados. Si esto no se podía hacer, el control civil en el sentido subjetivo se volvía imposible. Algunos principios nuevos eran necesarios para gobernar las relaciones entre los imperativos militares funcionales y el resto de la sociedad<sup>10</sup>.

Estos “nuevos principios” delinearon lo que el autor denominó *control civil objetivo*, modalidad centralmente basada en la “*maximización del profesionalismo militar*”, lo que la diferenciaba sustancialmente del *control civil subjetivo*.

El control civil subjetivo logra su fin al civilizar a los militares, hacerlos el espejo del Estado. El control civil objetivo logra su fin militarizando a los militares, haciéndolos la herramienta del Estado. El control civil subjetivo existe en una variedad de formas; el control civil objetivo sólo en una. La antítesis del control civil objetivo es la participación militar en la política; el control civil decrece en la medida que los militares se comprometen progresivamente más en la política institucional, de clase y constitucional. El control civil subjetivo, por el otro lado, presupone este compromiso. La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento del profesionalismo militar autónomo; la esencia del control civil subjetivo es la negación de la esfera militar independiente<sup>11</sup>.

Pues bien, si el requisito básico del *control civil* está dado por la minimización del poder militar, el *control civil objetivo*, en cambio, consigue esta meta por la vía de la *profesionalización militar* y, en su interior, por medio de la generación de un conjunto de “*actitudes y comportamientos profesionales*” orientados a garantizar la *prescindencia política de los militares* y, de ese modo, a convertir a las Fuerzas Armadas en un “*instrumento del Estado políticamente estéril y neutral*”. Por consiguiente, para Huntington, la *profesión militar* es absolutamente incompatible con la *intervención de los uniformados en la vida política del país*.

La política está más allá del alcance de la competencia militar, y la participación de oficiales militares en la política socava su profesionalismo, reduciendo su competencia profesional, dividiendo la profesión en contra de sí misma y sustituyendo los valores profesionales por valores ajenos. El oficial militar debe permanecer políticamente neutro<sup>12</sup>.

Así entendida, la *profesión militar* tiene a la *plena subordinación* del cuerpo de oficiales al gobierno estatal como uno de sus atributos constitutivos, lo que sólo puede desarrollarse si las Fuerzas Armadas están institucionalizadas como *instrumento estatal* al servicio de la seguridad militar de la Nación y en el marco de la *estricta obediencia* al gobierno y a su política.

La profesión militar existe para servir al Estado Para brindar el servicio más alto posible, toda la profesión y la fuerza militar que conduce debe estar constituida como un instrumento eficaz de política estatal. Dado que la conducción de la política sólo viene desde el nivel superior, esto quiere decir que la profesión tiene que estar organizada según una jerarquía de obediencia. Para que la profesión desempeñe su función, cada nivel dentro de ella debe ser capaz de ordenar la obediencia instantánea y leal de los

---

10 Ibid., p.93.

11 Ibid., p.94.

12 Ibid., pp.81 y 82

niveles subordinados. Sin estas relaciones, el profesionalismo militar no existe. En consecuencia, la lealtad y la obediencia son las virtudes militares más altas<sup>13</sup>.

De este modo, este autor no deja de contemplar la posibilidad de la intervención militar en política, pero reafirma que cuando esto ocurre se está cercenando el sentido de la profesión militar, esto es, se está negando la existencia misma de dicha profesión.

Ahora bien, esta perspectiva requiere de ciertas consideraciones, particularmente teniendo en cuenta la experiencia histórica de los países que atraviesan por procesos de democratización, y en vista de efectuar, como consecuencia de ello, una revisión conceptual crítica<sup>14</sup>. Vayamos a ello.

Huntington centra su argumentación en la afirmación de que las *relaciones cívico-militares* se articulan sobre la base del *control civil* sobre los uniformados, adjudicándoles a éstos un papel de *subordinación institucional* frente a las autoridades gubernamentales. De este modo, tanto el ejercicio efectivo de la conducción civil sobre las Fuerzas Armadas cuanto la subordinación institucional de éstas a aquellas autoridades, constituyen atributos de las *relaciones cívico-militares* que, dentro de su planteo, están histórica y conceptualmente sobreentendidos. Ello, evidentemente, es heurísticamente útil si de lo que se trata es de analizar el proceso político de los países que fueron tomados como base empírica para su conceptualización, vale decir, los Estados Unidos y Europa Occidental, pues en ellos las *relaciones cívico-militares* efectivamente enmarcaron y se caracterizan por una situación de *control civil* efectivo sobre las Fuerzas Armadas.

Empero, si la conducción civil y la subordinación castrense configuran los atributos constitutivos de las *relaciones cívico-militares*, resulta contradictorio plantear, tal como lo hace el autor, que el "*problema básico*" del *control civil* pasa por la posibilidad de "*minimización*" del poder del sector castrense, puesto que ello supone considerar a este sector como *instancia determinante central* del *control civil*, colocando, al mismo tiempo, a la actuación gubernamental de la dirigencia política como un *factor secundario* de las *relaciones cívico-militares*. En efecto, no guarda coherencia lógica sobreentender la subordinación castrense al gobierno civil y al, mismo tiempo, afirmar la centralidad del actor militar y su grado de profesionalismo como factores determinantes del *control civil*. Por su parte, desde el punto de vista lógico e histórico, del planteo de Huntington no surgen elementos que fundamenten la "*necesidad primordial*" de abordar las *relaciones cívico-militares* ponderando el análisis de la "*naturaleza del cuerpo de oficiales*", es decir, priorizando analíticamente al actor militar sobre los actores civiles, tal como este autor sugiere en su exposición. Además, esto impone una importante limitación conceptual dado que *secundariza* analíticamente el comportamiento y las orientaciones de los actores civiles que administran el Estado en lo referente a las instituciones castrense y a sus responsabilidades institucionales de conducción gubernamental sobre ellas. Aún dándose por supuesto el ejercicio efectivo del *control civil* sobre el poder militar, las variantes, contenidos y modalidades que históricamente puede adquirir ese control derivan tanto de las proyecciones del poder castrense cuanto de las orientaciones y particularidades de la

---

13 Ibid., p.83.

14 Ya fueron emprendidas algunas revisiones críticas del concepto huntingtoniano de *relaciones cívico-militares* y de *profesión militar* a la luz de la experiencia histórica latinoamericana. Aquí seguiremos algunos de los lineamientos desarrollados en esa bibliografía. Véase: Fitch, Samuel, *Profesionalismo militar, seguridad nacional y democracia: enseñanzas de la experiencia latinoamericana*, ponencia presentada en el Taller Internacional sobre "Relaciones cívico-militares y Políticas de Seguridad Nacional en Corea: Perspectivas Comparativas", Seúl, Corea, 5-6 de Agosto de 1989; Rial, Juan, *Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos*, en Goodman, Louis, Mendelson, Johanna y Rial, Juan (Comps.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, PEITHO, Montevideo, 1990; Cosse, Gustavo, *Notas para la discusión acerca de la profesión y la intervención militar en América Latina*, FLACSO, Documento de Trabajo N° 109, Buenos Aires, 1991; López, Ernesto, *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 1994.

dirigencia civil en el ejercicio de sus funciones de gobierno. Es decir, ni las *relaciones cívico-militares* ni el *control civil* supuesto en ellas dependen, en su constitución y desarrollo, exclusivamente del tipo de cuerpo de oficiales existente o del grado de profesionalidad militar alcanzado, sino que resultan de las vinculaciones históricas establecidas entre civiles y militares en el marco de escenarios situados espacio-temporalmente, por lo que debe colocarse en un mismo nivel de ponderación conceptual tanto al actor civil como al actor militar. Asimismo, al presuponer el ejercicio del *control civil* sobre las Fuerzas Armadas -sea en su modalidad subjetiva u objetiva-, Huntington no desarrolla ningún tipo de indagación teórica o conceptual sobre las condiciones y particularidades que permiten, del lado del polo civil, la articulación de ese control. Esta "ausencia" impide "problematizar" y tomar como objeto de reflexión y estudio el comportamiento y las orientaciones de la dirigencia política civil frente a la temática militar.

En definitiva, estas ligeras consideraciones nada indican sobre las *deficiencias empíricas* que surgen del planteo huntingtoniano cuando se lo contrasta con la realidad histórico-política de los países sudamericanos. Veamos esto.

En el pasado reciente de la mayoría de los países sudamericanos, no fue efectiva la subordinación castrense al poder político, ni fue pasivo el papel de la dirigencia civil frente a la paulatina autonomización política de los militares. La intervención política autónoma de los uniformados, la legitimación civil a ese intervencionismo y/o el desarrollo de experiencias de dominación militar-autoritarias, configuraron patrones recurrentes de sus respectivos procesos políticos. Vale decir que las *relaciones cívico-militares* que antecedieron históricamente a los recientes procesos de democratización, estuvieron signadas, más bien, por la ausencia de *control civil* efectivo y continuado sobre las Fuerzas Armadas. Además, dicha ausencia no configuró una consecuencia exclusiva de la creciente politización autónoma de los uniformados ni del comportamiento autoritario de los jefes militares, sino que también respondió a las orientaciones y al accionar de la dirigencia civil -o de parte de ella- que, en determinadas ocasiones y bajo diferentes formas, favoreció, incentivó, legitimó y apuntaló la autonomía política de las Fuerzas Armadas y/o la emergencia de regímenes autoritarios de diversos signos.

En la mayoría de los casos, las transiciones hacia regímenes democráticos fueron directamente controladas o, al menos, condicionadas por las Fuerzas Armadas o por determinados jefes o sectores militares, dando lugar, en ciertas circunstancias, a dinámicas negociadas entre éstos y los actores civiles. Asimismo, las instauraciones democráticas acontecidas después de esas transiciones, si bien implicaron la "vuelta a los cuarteles" de los uniformados y el inicio de una nueva etapa de gobiernos civiles, no significaron la automática subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, ni la inmediata desaparición de la autonomía y de la participación política de los militares. Tampoco aseguraron la competencia y capacidad civil necesaria para ejercer efectivamente la autoridad y dirección gubernamental sobre las instituciones militares y, en ciertas coyunturas, ni siquiera impidieron que los gobiernos civiles y algunos grupos partidarios y sociales hayan instigado y apuntalado la intervención autonómica de los militares en asuntos políticos de importante gravitación institucional y social. Esto quiere decir que la existencia de un régimen formalmente democrático y, en su interior, de un gobierno democráticamente electo, no ha supuesto por sí mismo la efectivización del *control civil* sobre las Fuerzas Armadas. El hecho de que los militares no ocuparan los cargos gubernamentales y de que, en determinadas ocasiones, detentaran una capacidad limitada de proyección política, no redundó en una situación de subordinación castrense a las autoridades civiles ni le otorgó a éstas el impulso y la destreza gubernamental necesarios para efectivizar exitosamente el *control civil*. Además, no fueron pocas las oportunidades donde se pudo observar la existencia de jefes e instituciones militares proclives a rechazar todo tipo de acción o estrategia tendiente a la participación de sus fuerzas en la vida política del país o en algún sector o función del gobierno estatal. En muchas circunstancias, sus comportamientos apuntaron claramente a encontrar marcos políticos e institucionales propicios para la subordinación al gobierno democrático. Pero ello no siempre fue correspondido por parte de los actores civiles en

pos de imponer pautas institucionalizadas de control sobre los uniformados. Aún existiendo de parte de las Fuerzas Armadas una clara voluntad de subordinación a las autoridades civiles, no fueron pocas las ocasiones en las que éstos fueron incapaces para ejercer la conducción sobre los militares, cuando no se mostraron simplemente desinteresados o indiferentes frente a la temática militar.

Pues bien, cuando Huntington interpreta al *control civil* sobre las Fuerzas Armadas como propiedad inherente de las *relaciones cívico-militares*, agotando, de ese modo, el espectro de vinculaciones posibles entre los actores civiles y militares en el interior del sistema político, descarta de antemano la posibilidad de que históricamente se articulen diversas modalidades de insubordinación castrense a las autoridades gubernamentales, de intervención política autónoma de los militares o de legitimación y participación civil en esa intervención. O sea que, en su planteo, se da por sobreentendido -como dijimos precedentemente- tanto el ejercicio efectivo de la conducción civil-gubernamental cuanto la subordinación militar al mando civil, como prácticas institucionales ampliamente sedimentadas y legitimadas. Ello impide considerar como eventualidad histórica lo que, según señalamos, configuró el conjunto de tendencias características del desarrollo político de nuestros países, esto es, que los militares intervengan autónomamente en la vida política tutelando el sistema político y hasta montando regímenes autoritarios por ellos dirigidos y, en particular, que gran parte de la dirigencia civil no sólo haya sido incapaz de efectivizar competentemente el mando sobre las Fuerzas Armadas, o que se haya mostrado indiferente o ignorante frente a la temática castrense, sino que, en diferentes circunstancias, haya incentivado, favorecido y legitimado tanto el intervencionismo político autónomo de las Fuerzas Armadas cuanto la emergencia y consolidación de experiencias militar-autoritarias.

A su vez, en el momento que Huntington sostiene que la modalidad más eficiente y estable de *control civil* sobre los militares está dada por el control objetivo, lo hace identificando la *profesionalidad militar* con la *prescendencia -no participación- política de los uniformados*, vale decir, tomando a la no intervención castrense en política como una cualidad propia de la profesión militar. En su opinión, ésta se estructura sobre la base de la estricta subordinación castrense a los gobernantes civiles del Estado. Ello significaría, entonces, que en nuestros países no hubo ni hay Fuerzas Armadas profesionales, ya que en ellos la intervención autonómica de las instituciones militares en la política -inclusive la intervención de instituciones que desde el punto de vista organizacional se hallaban altamente profesionalizadas- configuró un rasgo recurrente de su historia institucional.

En un sentido más integral que el desarrollado por Huntington, cabe señalar que todo proceso de *profesionalización militar* implica, por un lado, la *racionalización y articulación de la estructura organizativa de las Fuerzas Armadas* en tanto instituciones del Estado y, por el otro, la *socialización y legitimación del universo de valores, ideas y teorías* que funcionan como marcos de referencia simbólicos-culturales entre sus miembros, en el contexto de un espacio institucional basado centralmente en la *disciplina orgánico-funcional*, la *subordinación* y la *jerarquía*<sup>15</sup>. Desde este punto de vista, es posible interpretar a la *profesión militar* como un *atributo institucional* definido sobre la base del *grado de desarrollo* y del *nivel de complejidad* de los elementos y aspectos que configuran tanto la *dimensión teórico-valorativa* (el *cuerpo teórico-doctrinal*, los *valores éticos* y el *sentimiento de identidad corporativa*)<sup>16</sup> como la *dimensión organizacional* (la *estructura burocrático-administrativa*, el *sistema educativo propio*, la *estructura escalonada y desagregada de mandos*, el *régimen establecido de ascensos*, las *formas institucionales de actualización de conocimientos*

---

15 Véase: Abrahamsson, Bengt, **Military Professionalism and Political Power**, Sage, Beverly Hills, 1972.

16 Para estos aspectos, véase: *Ibid.*, cap.3.

profesionales y, las normas que regulan el funcionamiento institucional y la disciplina interna)<sup>17</sup> de las instituciones castrenses. En este marco, la profesión militar no se define sobre la base de la prescindencia política de sus miembros sino mediante sus propiedades organizacionales y simbólicas, lo cual lo convierte en un concepto heurísticamente útil para analizar la realidad política de nuestros países.

Así, mientras que para Huntington los dilemas y desafíos de las *relaciones cívico-militares* se limitan a las diferentes modalidades de *control civil -subjetivo u objetivo-* sobre las Fuerzas Armadas y al grado de *profesionalismo* de éstas, lo que estuvo y está “en juego” en nuestros países fue y es la posibilidad misma de *control civil* sobre los uniformados, en escenarios donde el ejercicio efectivo del mando civil y la subordinación castrense no estuvieron ni están históricamente presupuestos o garantizados.

En suma, estas consideraciones dan cuenta de que el planteo teórico de Huntington - desarrollado evidentemente para analizar a los Estados Unidos y a los países de Europa Occidental- y, puntualmente, el significado dado al concepto *relaciones cívico-militares*, resulta heurística y empíricamente deficiente para analizar la realidad histórica y política de los países sudamericanos y, en particular, para analizar la cuestión del *control civil* sobre las Fuerzas Armadas en los procesos de democratización iniciados en estos países luego de las largas experiencias militar-autoritarias vividas en los años anteriores.

### **Modalidades de relaciones cívico-militares: ensayo de una nueva conceptualización**

Por todo lo dicho, las condiciones y características del *control civil* sobre los militares en los procesos de democratización sólo pueden ser integralmente analizadas si el concepto *relaciones cívico-militares* no se restringe apenas las formas y modalidades mediante las cuales los dirigentes políticos civiles ejercen el control efectivo sobre las Fuerzas Armadas. Por consiguiente, el concepto en cuestión, según el significado originalmente acuñado por el teórico norteamericano, debe ser *ampliado y redefinido*. Vayamos a ello.

Las *relaciones cívico-militares* se desarrollan en el marco de las interacciones establecidas entre el *gobierno estatal*, las *instituciones castrenses* y la *sociedad política y civil*<sup>18</sup>. En este sentido, entendemos a dichas relaciones como el conjunto de vinculaciones establecidas entre la *dirigencia política civil*<sup>19</sup> de un sistema político y el *cuerpo de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas* del Estado.

Así definidas, las *relaciones cívico-militares* se articulan en dos dimensiones fundamentales: a) las interacciones establecidas entre los actores gubernamentales y las Fuerzas Armadas, en tanto instituciones componentes del Estado; y b) las interacciones desarrolladas entre los militares y el conjunto de los actores y organizaciones no gubernamentales pertenecientes a la sociedad política y civil. Ciertamente, la primera de las dimensiones señaladas, esto es, las *relaciones gobierno-Fuerzas Armadas*, configura la instancia más relevante en la medida en que en su contexto se

---

17 Estos elementos son apuntados por Gustavo Cosse como indicadores de profesionalidad Militar: Cosse, Gustavo, *Notas para la discusión...*, Op.Cit.

18 En un sentido general, la *sociedad política* engloba el conjunto de organizaciones partidarias y todos aquellos actores que intervienen directamente en el *proceso político*, y la *sociedad civil* al conjunto de agrupamientos sociales que van desde las corporaciones empresariales y las organizaciones sindicales hasta asociaciones barriales, de género, religiosas, ecologistas, de derechos humanos, etc.

19 El concepto *dirigencia política civil* hace alusión tanto a los *actores gubernamentales* cuanto a la *dirigencia partidaria y social* de un sistema político.

determinan las orientaciones y los parámetros básicos del conjunto de las *relaciones cívico-militares* y, en particular, del *control civil*, tal como lo interpretó Samuel Fitch:

La relación que existe entre las fuerzas armadas y el resto del aparato estatal es crítica. La institución militar puede ser subordinada, autónoma o dominante en sus relaciones con los funcionarios del gobierno. En el caso extremo de un gobierno institucional militar, los más altos funcionarios del gobierno son nombrados por las fuerzas armadas y están sujetos a diversos grados de control militar sobre la política del Estado. Dentro de los regímenes civiles, las relaciones políticas entre las autoridades militares y civiles y específicamente con el presidente pueden variar considerablemente. De igual manera, en el campo profesional, varía enormemente el poder de las autoridades civiles o militares para controlar la política de defensa y militar<sup>20</sup>.

Vistas de este modo, las *relaciones cívico-militares* no suponen exclusivamente ni se agotan en el *control civil sobre las Fuerzas Armadas*, ya que en determinadas circunstancias históricas pueden denotar y enmarcar -tal como ocurrió a lo largo de nuestra experiencia histórica y como lo señala este autor- modalidades diversas de *gobierno militar* en el marco de regímenes militar-autoritarios o situaciones en las que se combinan *administraciones civiles deficientes y Fuerzas Armadas políticamente autónomas*.

Al mismo tiempo, la problemática expuesta por Fitch nos remite a la cuestión central de las *relaciones cívico-militares*: “*quién*” y “*cómo*” se ejerce el *gobierno político-institucional* y el *comando orgánico-funcional sobre las Fuerzas Armadas*<sup>21</sup>. Esto es, “*quién*” y “*cómo*” se practica la *conducción institucional y militar* de las Fuerzas Armadas en lo referente a (i) las *misiones y funciones institucionales específicas* de dichas organizaciones en tanto institucionales estatales, (ii) la *estructura y administración orgánica, funcional y doctrinal de las mismas* (estrategia, despliegue, instrucción, educación, entrenamiento, equipamiento, personal, doctrina, etc.), (iii) los *organismos, mecanismos y canales institucionales por medio de los cuales el gobierno estatal se vinculan con las Fuerzas Armadas* (estructura ministerial y organismos y escalones de conducción política y de comando castrense), y (iv) las *cuestiones y actividades derivadas del funcionamiento político-institucional de las Fuerzas Armadas o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas* -y sobre las que el poder político debe decidir ciertas iniciativas o políticas-<sup>22</sup>.

---

20 Fitch, Samuel, “Hacia un modelo democrático en las relaciones cívico-militares para América Latina”, en AAVV, **Democracia y Fuerzas Armadas**, CORDES, Quito, 1989, p.282.

21 Al respecto, es Ernesto López quien emprende un interesante abordaje sobre esta temática afirmando que el núcleo del *control civil* en las *relaciones cívico-militares* está dado por las cuestiones de *quién manda* y sobre *qué actividades*, en: López, Ernesto, *Ni la ceniza...*, Op.Cit., pp.131-133. Aquí, seguiré este abordaje sólo en lo referente a la dimensión *quién manda* y la haré extensiva a situaciones en donde hay ausencia de *control civil* sobre los uniformados, sea en el marco de un régimen formalmente democrático o de un régimen militar-autoritario.

22 Esta última esfera engloba aquellas dimensiones de la vida pública que no están referidas directamente al rol institucional, a la estructura orgánico-funcional o al esquema de conducción de las Fuerzas Armadas, pero que, directa o indirectamente, se refieren a la vida institucional de estas instituciones y que han surgido como consecuencia de su desarrollo burocrático-profesional o de problemáticas y conflictos político-institucionales iniciados en el interior de su organización o en su relación con las autoridades constitucionales, tales como, por ejemplo, las revisiones judiciales de los delitos cometidos durante la represión autoritaria que precedió a los procesos de democratización en la mayoría de los países de la región, las cuestiones derivadas de la intervención castrense en asuntos de seguridad interna -terrorismo, narcotráfico, etc.-, los *levantamientos carapintada* y del enfrentamiento político-militar que los enmarcó en la Argentina entre los años 1987 y 1990, etc.

Estas dimensiones, que, en su conjunto, configuran las esferas institucionales básicas de la *política militar*,<sup>23</sup> adquieren particular relevancia en procesos de democratización iniciados con la transición desde regímenes autoritarios en los que las Fuerzas Armadas ejercieron el gobierno institucional del Estado, debido a que el eje problemático central de las *relaciones cívico-militares* desplegadas en esos procesos pasa por establecer quién decide y cómo se definen, formulan, implementan y controlan los lineamientos básicos de dichas esferas.

En lo relativo al primer aspecto -es decir, "quién" manda-, la conducción político-institucional y el comando orgánico-funcional sobre las Fuerzas Armadas puede suponer un conjunto de posibilidades típicas que van desde su ejercicio efectivo de parte del *gobierno central del Estado* (sea de carácter civil o militar, en el marco de un régimen democrático o autoritario) hasta su ejercicio efectivo de parte de las propias *cúpulas militares* independientemente del gobierno estatal. Y respecto al segundo aspecto -esto es, "cómo" se manda-, es posible que el comando gubernamental pueda ejercerse bajo un espectro de modalidades que engloban desde formas de liderazgos personales y adhesiones particularistas de parte de las Fuerzas Armadas hacia determinados sectores políticos gubernamentales (sean civiles o militares) hasta modalidades y mecanismos basados y articulados en torno de la vigencia de un ordenamiento institucional legal-racional de carácter impersonal.

Alrededor de estas dimensiones y teniendo en cuenta la experiencia histórica de los países en proceso de democratización, es posible distinguir tres *modalidades típico-ideales de relaciones cívico-militares*: a) *modalidad de control civil-democrático*; b) *modalidad de dominio militar*, y c) *modalidad de segmentación cívico-militar*.

Ahora bien, en función del análisis de las características y condiciones del *control civil* sobre las Fuerzas Armadas articuladas durante los procesos de democratización, resulta fundamental e indispensable conceptualizar con claridad la *modalidad de control civil* dentro de un *régimen democrático*, dado que dicho tipo ideal marca el *punto de referencia central* desde donde es posible -y necesario- emprender el *análisis* y efectuar las *interpretaciones* comprensivas tanto del proceso político abierto con las recientes instauraciones democráticas cuanto de la etapa histórica que las antecedió y del período postransicional desarrollado luego de dicha instauración.

La centralidad analítica adjudicada a la *modalidad de control civil* ciertamente no deriva de una mera decisión metodológica desconectada del proceso político de los países sudamericanos, sino que, por el contrario, es la consecuencia de un conjunto de particularidades inscriptas en el proceso histórico de estos países. Tal como se expuso, durante las recientes democratizaciones, lo que estuvo en discusión y constituyó un aspecto político central -altamente conflictivo y no menos complejo- en lo referente a las relaciones establecidas entre los dirigentes civiles que asumieron la conducción del Estado y las Fuerzas Armadas que "volvieron a los cuarteles", estuvo dado tanto por las orientaciones y proyecciones desarrolladas por estos actores acerca de la cuestión del *control civil* sobre los uniformados cuanto por la dinámica política originada alrededor de las disputas, diferencias y conflictos que resultaron de ello. Es decir, del mismo modo que la "posibilidad democrática" era lo que estaba en juego, también lo estaba, en ese mismo contexto, la "posibilidad de *control civil* y de *subordinación castrense*". Por esta razón, considerar a la *modalidad de control civil* como criterio y referencia central configura evidentemente una decisión analítica, pero que refleja la "hermenéutica" construida por los propios protagonistas de la trama histórico-política de

---

23 La *política militar* constituye la *política pública* por medio de la cual los actores gubernamentales fijan los parámetros institucionales y administran regularmente lo referido a las *instituciones militares del Estado* no sólo lo atinente a sus tareas y misiones específicas, a su estructura orgánica-funcional y a los canales y órganos de conducción, sino también a todas aquellas áreas o esferas de actividades que supongan el desarrollo o intervención institucional de las Fuerzas Armadas.

los mencionados procesos, ya que, en definitiva, el *control civil* y, en un sentido más amplio, la *consolidación democrática* configuran los ejes o instancias determinantes en torno de las cuales actuaron y se proyectaron los protagonistas civiles y militares a lo largo de esos años.

Por su parte, debe resaltarse que la tipología propuesta no pretende servir como instrumento analítico-comprensivo de las *relaciones cívico-militares* situadas en todo tiempo y lugar histórico, sino que está construida sobre la base de las experiencias históricas de los países sudamericanos en proceso de democratización y en pos de abordar analíticamente esas experiencias históricas. Es decir, se trata de una tipología "*situada históricamente*".

#### a. *Modalidad de control civil*

Esta modalidad de *relaciones cívico-militares* se caracteriza por la existencia de una situación de *control civil sobre las Fuerzas Armadas* estructurado en torno de dos condiciones interdependientes pero analíticamente distinguibles: a) del lado civil-gubernamental,<sup>24</sup> el ejercicio efectivo del *mando o gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas*; y b) del lado militar, la *subordinación efectiva a las autoridades gubernamentales*. Dicho de otro modo, en tanto fenómenos mutuamente referidos y articulados, no existe *obediencia* sin el ejercicio del *mando*, y viceversa.

En la perspectiva aquí seguida, el *control civil sobre las Fuerzas Armadas* se desarrolla exclusivamente en el marco de un régimen político de carácter *democrático* en el cual (i) el gobierno -ejecutivo y legislativo- es ejercido por aquellos dirigentes políticos y sectores partidarios elegidos popularmente por medio del sufragio universal, y en el que (ii) la subordinación de las Fuerzas Armadas a los poderes públicos es efectiva y se articula dentro de los parámetros institucionales fijados constitucionalmente. Dicho de otro modo, ello significa que, en un sentido típico-ideal, toda *democracia* supone el *control civil sobre las Fuerzas Armadas* y la *subordinación política y profesional de las instituciones militares* al poder gubernamental como condición necesaria a su conformación y consolidación como tal.

La democracia requiere no solamente de la subordinación *política* de las fuerzas armadas ante la voluntad democráticamente determinada de la nación, sino también de su subordinación *profesional* ante las autoridades estatales designadas democráticamente<sup>25</sup>.

Ahora bien, en este marco, es posible encarar la conceptualización de esta modalidad a partir de la terminología inicial de Huntington. Para ello resulta apropiado la reformulación efectuada por Ernesto López a la definición huntingtoniana de *control civil*<sup>26</sup>. Este analista plantea una reinterpretación del esquema conceptual del teórico norteamericano a partir del término weberiano de *dominación*. En vez de indagar sobre las formas mediante las cuales es posible reducir el *poder* militar -tal como lo expresó Huntington-, López propone abordar la temática del *control civil* alrededor de las modalidades posibles para conseguir la *subordinación* por la vía del *consentimiento* de las instituciones militares a las autoridades constituidas, sin considerar dicha subordinación como sobreentendida. Así, define al *control civil subjetivo* como:

---

24 Con el término *actor civil-gubernamental* se hace referencia a las autoridades constitutivas del *poder ejecutivo* que tiene bajo su responsabilidad la conducción orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas y a los miembros del *poder legislativo* sobre los que recaen la responsabilidad de la sanción de la legislación referente a las cuestiones castrense y de la defensa nacional y las funciones de contralor parlamentario sobre estas temáticas.

25 Fitch, Samuel, "Hacia un modelo democrático...", Op.Cit., p.305.

26 López, Ernesto, *Ni la ceniza...*, Op.Cit.



[...] 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<sup>27</sup>.

Y al *control civil objetivo* como:

[...] aquella tentativa de elaborar la subordinación castrense a los poderes constituidos sobre la base de la vigencia de una legitimidad del 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. En este contexto es esperable -más no inevitable- que una mayor profesionalización de las instituciones castrenses redunde en prescindencia política y en subordinación<sup>28</sup>.

Debe resaltarse que a través de la reformulación propuesta por López se está corriendo el eje de ponderación analítica desde los actores militares hacia los actores civiles dado que, bajo este perfil conceptual, la cuestión central del *control civil* está *prioritariamente* determinada por la *capacidad y competencia de la dirigencia política para el desarrollo de iniciativas y políticas en cuyo marco sea posible conseguir la obediencia necesaria de los uniformados*, una obediencia montada sobre el *consentimiento* de las instituciones castrenses al poder político. De este modo, la *proyección civil*, en tanto instancia superior de conducción estatal, pasa a configurar una dimensión fundamental en la *estructuración* de las *relaciones cívico-militares* y del *control civil sobre los uniformados*, pues dicha proyección -sus orientaciones, tendencias y características- *determina* el contexto institucional en el que se definen la estructura orgánica, funcional y doctrinal de las Fuerzas Armadas.

Por lo tanto, esta modalidad supone, del lado del actor civil, el ejercicio efectivo y competente de la *conducción gubernamental* -ejecutiva y legislativa- sobre las Fuerzas Armadas acerca de sus *misiones y funciones específicas*, de su *estructura orgánica, funcional y doctrinal*, de los mecanismos y canales mediante los cuales se ejerce el *gobierno institucional* (esquema ministerial y de comando político y castrense, intervención parlamentaria) sobre las mismas y de todas aquellas *cuestiones y actividades* derivadas del funcionamiento político-institucional de las Fuerzas Armadas o que supongan la vinculación o intervención institucional de éstas.

Ahora bien, toda forma competente de *ejercicio del gobierno político-institucional* -en este caso, referido a la conducción sobre las Fuerzas Armadas- supone como condiciones de efectividad no sólo la puesta en práctica de cierta *capacidad operativo-instrumental* en el desarrollo de los imperativos de implementación correspondientes a las iniciativas o políticas decididas así como de los *necesarios conocimientos técnico-profesionales* acerca de los problemas a resolver o situaciones a transformar, de los mecanismos a aplicar, de los recursos disponibles y de las condiciones socio-políticas de su implementación, sino que también implica la manifestación de una clara y firme *voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental* en favor de formular e implementar políticas tendientes a encarar la problemática o situación en cuestión. Digamos, pues, que *voluntad de conducción, conocimiento técnico-profesional y capacidad operativo-instrumental* constituyen las

---

27 *Ibid.*, p.26.

28 *Ibid.*, pp.26 y 27.

condiciones necesarias para una práctica gubernamental efectiva en el logro de los objetivos propuestos.

Debe señalarse, entonces, que no siempre la falta de *control civil* sobre las Fuerzas Armadas se origina o deriva exclusivamente del intervencionismo político autónomo de los uniformados sino que, en ciertas ocasiones, dicha falta puede resultar de la ineficiencia y/o incapacidad gubernamental para ejercer competentemente sus funciones de comando político-institucional sobre los uniformados, ya sea por impericia instrumental, por la carencia de conocimientos técnicos-profesionales apropiados y/o por la falta de una firme voluntad civil para el ejercicio del mando, tal como ocurrió -y ocurre- en diversas ocasiones durante los procesos políticos de nuestros países.

Todo indica que, después de un pasado signado por el intervencionismo político autónomo de los militares, el *control civil* se optimiza cuando se articula en un contexto caracterizado por un elevado grado de *institucionalización legal* de tipo racional-burocrática, o, según la conceptualización desarrollada más arriba, cuando se trata de una *modalidad objetiva de control civil*, pues todo intento de *control civil* articulado alrededor de formas particularistas de subordinación de carácter *subjetivo* evidentemente favorecería nuevas modalidades de politización de las *relaciones cívico-militares* y de relativa autonomía militar<sup>29</sup>. Pero debe tenerse en cuenta que dicha modalidad es efectiva si es competente el ejercicio del gobierno civil-institucional sobre las Fuerzas Armadas.

Por su parte, del lado de las Fuerzas Armadas, la *subordinación militar al gobierno civil del Estado* implica la existencia de un mínimo de *voluntad de obediencia*, esto es, un mínimo de *consenso acerca de la legitimidad del mandante*, sea en un sentido *subjetivo* o sea en un sentido *objetivo*. Dicha *voluntad mínima* puede originarse en un sinnúmero de variadas motivaciones que pueden ser de carácter personal, grupal o colectiva, tales como la creencia en la legitimidad del orden democrático, la valorización positiva de la jerarquía y de la subordinación institucional como imperativo orgánico-funcional, la adhesión a determinadas políticas militares o lineamientos gubernamentales, el apego a ciertos intereses particularistas o sectoriales, el entendimiento de que no existe otra alternativa posible que sea la de prestar obediencia al poder político o de que los costos -políticos, institucionales y/o materiales- de hacerlo son siempre menores frente a la posibilidad de la desobediencia, el convencimiento de que el protagonismo político autónomo de los militares puede causar profundas deformaciones orgánicas, funcionales y doctrinales a las Fuerzas Armadas, la convicción en la validez de un determinado ordenamiento jurídico-legal, etc.

Ahora bien, lo opuesto al *control civil* está dado por la ausencia de *subordinación castrense al poder político* y, en su interior, por la *autonomización política* de las Fuerzas Armadas. Según Weber:

*Autonomía* significa, al contrario de *heteronomía*, que el orden de la asociación no esté otorgado -impuesto- por alguien fuera de la misma y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales (cualquiera sea la forma en que esto tenga lugar)<sup>30</sup>.

Así, la *autonomía política* de las instituciones castrenses supone la capacidad de éstas para sustentar una marcada *independencia doctrinal, orgánica y funcional* en su desarrollo y proyección institucional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y a partir de la cual pueden desenvolverse *formas autosustentadas de prácticas políticas*.

---

29 Véase: Ibid.

30 Weber, Max, *Economía y...*, Op.Cit, p.40.

Es, justamente, en razón de esto que debe distinguirse claramente la *autonomía política* de las Fuerzas Armadas de la *autonomía profesional* de las mismas. Esta última está determinada por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y el funcionamiento institucional (tal como ocurre con todo organismo estatal con especificidad profesional) de las estructuras castrenses, y no es incompatible con el *control civil* y la subordinación a los poderes públicos ni necesariamente conduce al intervencionismo político autónomo de los militares<sup>31</sup>. Al contrario de ello, y tal como lo indica Pion-Berlin, la *autonomía política* se expresa como la contracara del *control civil*:

La autonomía política militar [...] se refiere a la aversión y hasta el desafío castrense al control civil. Si bien son parte del estado, los militares actúan con frecuencia como si estuvieran por encima y más allá de la autoridad constitucional del gobierno<sup>32</sup>.

Y a ello, este autor agrega:

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. A medida que las fuerzas armadas acumulan poder, protegen cada vez más sus logros. Cuanto más valiosos y atrincherados son sus intereses, más vigorosamente resistirán la transferencia del control de los mismos a los dirigentes democráticos<sup>33</sup>.

De este modo, la *autonomía política castrense* permite y da lugar a la constitución de los uniformados como *actores políticos relevantes* dotados de una relativa capacidad de proyección política autónoma bajo diferentes formas y sentidos, lo que pone en evidencia que la *autonomía política militar* y el *control civil* sobre las Fuerzas Armadas configuran fenómenos recíprocamente inversos.

No obstante, la *autonomización política* de las Fuerzas Armadas no deriva únicamente del accionar *políticamente ofensivo* de los militares sino que configura un proceso de transformación de las *relaciones cívico-militares* o, en otras palabras, un proceso de cambio cuyos factores determinantes y/o condicionantes se ubican tanto en el interior de las instituciones militares como en la sociedad política y civil, y se encuentran íntimamente ligados entre sí. De un lado, es el resultado de la *corporativización política castrense*, esto es, del proceso por el cual las Fuerzas Armadas han alcanzado una considerable capacidad para definir, en forma autónoma y desde sí mismas, su rol y papel institucional, sus fines y misiones, su doctrina e ideología, su estructura orgánica y funcional y sus modalidades de vinculación con el resto del aparato estatal y con el sistema político en general. Del otro lado, es el producto de las *deficiencias civiles* para articular competentemente modalidades de control y conducción político-institucional sobre las instituciones armadas, ya sea por el ejercicio ineficiente de sus funciones de gobierno y/o por el consentimiento otorgado a la intervención política autónoma de los uniformados<sup>34</sup>.

---

31 Para esta distinción entre *autonomía política* de las Fuerzas Armadas y *autonomía profesional* de las mismas, véase: Oliveira, Eliezer Rizzo de, *De Geisel a Collor. Forças Armadas, transição e democracia*, Papyrus, Campinas, 1994, p.100; Pion-Berlin, David, "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur", en López, Ernesto Y Pion-Berlin, David, *Democracia y cuestión militar*, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996.

32 Pion-Berlin, David, *Autonomía militar...*, *Ibid.*, pp.16, 17.

33 *Ibid.*, p.17.

34 En un sentido general, aquí seguimos una conceptualización e interpretación sobre la *autonomía política castrense* cercana a la de Augusto Varas. Véase: Varas, Augusto, *Relaciones cívico militares y el control civil de las Fuerzas Armadas*, ponencia presentada en el Seminario "Civil Military Relations and Democracy in Latin América", Ciudad de Panamá, Panamá, 17-18 de Diciembre de 1987; Varas, Augusto, *La política de las Armas en América Latina*, FLACSO, Santiago, 1988, cap.3.

En suma, el recorrido conceptual desarrollado hasta aquí es heurísticamente útil para interpretar y evaluar los procesos políticos y las *relaciones cívico-militares* cuando lo que está en cuestión es el mismo *control civil* tal como ocurrió a lo largo de los años recientes en nuestros países en el marco de las democratizaciones en marcha. Resta conceptualizar las modalidades de *relaciones cívico-militares* en las que dicho control está ausente y fuera de cuestión en un contexto signado por la *autonomía política castrense*.

#### b. Modalidad de dominio militar

Esta modalidad de *relaciones cívico-militares* se caracteriza por el *ejercicio institucional del gobierno estatal por parte de las Fuerzas Armadas*. No se trata de un gobierno militar de carácter personalista o caudillista sino de un *régimen autoritario* en el que, por la vía del “golpe de Estado” y en forma *institucional*, las Fuerzas Armadas pasan a ocupar el aparato estatal y ejercen de modo directo el gobierno nacional, lo que ciertamente da cuenta de una extrema *politización* y *autonomización* de las Fuerzas Armadas en el contexto de una también profunda *militarización* de las *relaciones cívico-militares*.

Estos regímenes pueden ser de dos tipos: a) regímenes militares *provisorios* mediante los cuales las Fuerzas Armadas se limitan a intervenir en procura de encontrar una “salida política” auspiciosa -según su perspectiva- a corto plazo, *direccionando, orientando* y *condicionando* el proceso político local con una intención, por un lado, *preventiva* frente a actores y orientaciones consideradas subversivas de cierto orden proclamado como “normal” o “necesario”, y, por otro lado, *restitutiva* ante la necesidad de restaurar y apuntalar ese “orden normal”, conformando gobiernos de carácter *transitorios* y *orientativos*;<sup>35</sup> y b) regímenes militares *institucionales* a través de los cuales las Fuerzas Armadas asumen “*institucionalmente*” la conducción del Estado y, desde allí, desarrollan un conjunto de políticas tendientes, por un lado, a intentar *implantar un determinado orden político-social* por la vía del “disciplinamiento represivo” de los actores y orientaciones “disfuncionales” al mismo, y, por otro lado, *reestructurar las bases sociales y económicas* vigentes en pos de crear nuevas condiciones estructurales de “desarrollo capitalista”<sup>36</sup>.

Bajo estos regímenes, las instituciones militares dejan de ser el instrumento castrense del Estado subordinado al poder gubernamental y se convierten en *agentes de arbitraje* o *agentes de transformación* según se trate de un régimen militar *provisorio* o *permanente* respectivamente. En un *régimen militar provisorio*, la intervención y actividad política de los uniformados se halla circunscripta a la necesidad de destitución de la administración civil que antecedió el golpe y al

---

35 Este tipo de régimen militar es coincidente con el “*modelo moderador*” de *relaciones cívico-militares* conceptualizado por Alfred Stepan En: Stepan, Alfred, **Brasil: los militares y la política**, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1972.

36 A esta modalidad de regímenes militares, Guillermo O'Donnell la denominó de “*burocrático-autoritaria*”. En varias de sus obras, este autor emprendió un profundo abordaje teórico e histórico acerca de las condiciones de emergencia, consolidación y desarticulación de las mismas. Véase: O'Donnell, Guillermo, “Modernización y golpes militares”, en revista **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, nro.47, diciembre de 1971; O'Donnell, Guillermo, **Modernización y autoritarismo**, Paidós, Buenos Aires, 1972; O'Donnell, Guillermo, “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario”, en **Revista Mexicana de Sociología**, México, nro.1, enero-marzo de 1977; O'Donnell, Guillermo, “Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario”, en revista **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, N° 86, julio-septiembre 1982. Para un excelente trabajo sobre la participación de las Fuerzas Armadas en los regímenes burocrático-autoritarios, véase: O'Donnell, Guillermo, “Las Fuerzas Armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América Latina”, En Lechner, Norbert (Comp.), **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI editores, México, 1982. Para analizar este tipo de dominación castrense, véase también: Cardoso, Fernando Henrique, **Autoritarismo e democratização**, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975; Collier, David (Comp.), **Los nuevos autoritarismos en América Latina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1982; Garretón, Manuel, “Proyecto, trayectoria y fracaso en las dictaduras del Cono Sur. Un balance”, en Cheresky, I. Y Chonchol, J. (Comps.), **Crisis y transformación de los regímenes autoritarios**, EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

inmediato traspaso del gobierno a los grupos políticos aliados, pudiendo, además, establecer -en forma conjunta con éstos- las condiciones que regularán el juego político. Es decir, se trata de un tipo de proyección política *acotada* si se la compara con aquella que corresponde a un *régimen militar institucional*, en cuyo contexto las Fuerzas Armadas se constituyen en la instancia decisoria *suprema* de dicho régimen y en el ámbito *único* de formulación e implementación de las políticas a seguir acorde a los cambios socio-políticos procurados por ellas. En este caso, su proyección política es *autodefinida* y *autosustentada*.

No obstante estas diferencias, lo destacable es que, tanto en un contexto como en el otro, esas instituciones pasan a ser los *actores dominantes* del escenario político y social, no sólo porque ejercen el gobierno estatal sino también porque, desde allí, *determinan e imponen* las condiciones y reglas del juego de ese escenario y, particularmente, de las relaciones que establecen con los actores civiles, aún en los casos en los que dichas condiciones y reglas hayan sido el resultado de ciertas negociaciones y/o acuerdos con sus aliados civiles.

En este sentido y en el marco de lo que Alfred Stepan denominó "*nuevo profesionalismo de seguridad interna y desarrollo nacional*"<sup>37</sup> -en contraste con el "*viejo profesionalismo militar*" definido por Huntington-, las Fuerzas Armadas, bajo esta modalidad, comienzan a priorizar la "*seguridad nacional*" y, en su interior, la *seguridad interna* -inclusive por encima de la *defensa externa* del Estado- como función político-institucional central y, en ese contexto, se posicionan como *garantes* de la preservación de ciertos parámetros y condiciones políticas, sociales y económicas por ellas formuladas.

Por su parte, los actores civiles, ocupando un espacio de *subordinación política* frente a los uniformados y al gobierno militar, establecen con éstos diferentes tipos de vinculaciones dependiendo de las orientaciones que guían sus posiciones y proyecciones políticas y del lugar que ocupan respecto al régimen autoritario. Así, tanto las organizaciones partidarias como las corporaciones empresariales, sindicatos y asociaciones sociales, pueden asumir un arco de posiciones que, en sus extremos, suponen dos alternativas típicas: a) que consideren legítima y válida tanto la intervención de los militares en el proceso político cuanto la emergencia y consolidación del régimen castrense -en sus diferentes modalidades-, apoyándolo y/o participando del esquema de poder de las Fuerzas Armadas ya sea formando parte de la administración gubernamental o sirviendo como base de sustentación político-social del régimen; o b) que entiendan como ilegítima la participación política castrense y el régimen militar, asumiendo posiciones críticas frente una u otra y/o siguiendo formas de oposición -institucionales o extra-institucionales- aún a costa de ser objetos de la represión político-militar autoritaria.

También debe especificarse que el nivel de intervención y de protagonismo de los actores civiles en la configuración de juego político y de las *relaciones cívico-militares* durante un *régimen militar provisorio* es mayor y más activo en relación al existente durante un *régimen militar institucional*, en el que las condiciones y reglas del proceso político son unilateralmente determinadas e impuestas por las Fuerzas Armadas.

### c. *Modalidad de segmentación cívico-militar*

Esta modalidad, articulada en el contexto de un régimen formalmente democrático, se caracteriza por una situación de ausencia de *control civil sobre las Fuerzas Armadas*, ya sea por la falta de ejercicio efectivo de la *conducción político-institucional sobre las instituciones castrenses* por parte de los gobernantes civiles y/o por la existencia de *Fuerzas Armadas políticamente*

---

37 Stepan, Alfred, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Lowenthal, Abraham (ed.), *Armies and Politics in Latin American*, Holmes & Meier Publishers Inc, New York, 1976.

*autónomas* en relación al poder gubernamental y a la sociedad política y civil. Es decir, supone una modalidad intermedia ubicada entre una situación típica de *control civil* y otra de *dominio militar*.

Toda situación de *segmentación cívico-militar* deriva de factores inscriptos en el ámbito civil o en el castrense respectivamente, o de la combinación de ambos. Ello da lugar a dos *submodalidades típicas* de segmentación cívico-militar: la que supone y se articula alrededor de la *intervención política autonómica de los militares* y la que encuentra su origen y se estructura en torno de los *defectos y las insuficiencias de la dirigencia política civil* en el ejercicio de la conducción político-institucional sobre las Fuerzas Armadas.

En la primera submodalidad, a la que denominaremos de *acomodamiento militar autónomo*<sup>38</sup>, las instituciones militares, si bien no conservan la capacidad de poder político ni el nivel de autonomía que detentan en el marco de un régimen militar-autoritario, constituyen un *actor político relevante* con cierta capacidad de injerencia e intervención autoformulada y autosostenida en los asuntos políticos y sociales no castrenses. Dicha capacidad supone la conservación y consolidación de un conjunto de esferas y ámbitos político-institucionales *autónomos* respecto del control y la conducción gubernamental. A estos *enclaves*, Alfred Stepan los llamó *prerrogativas militares*:

[...] la dimensión de las prerrogativas institucionales de los militares se refiere a esas áreas donde, cuestionadas o no, las fuerzas armadas en tanto institución suponen tener un derecho adquirido o un privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para juzgar un rol dentro de áreas extramilitares en el aparato del Estado, o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y la sociedad política y civil<sup>39</sup>.

Ciertamente, como lo reconoce este autor, dichas *prerrogativas institucionales* pueden positivizarse jurídicamente en la estructura legal del Estado -incluso, en el nivel constitucional- o bien pueden existir como práctica política "habitual" y, asimismo, pueden tener diferentes grados de manifestación y/o amplitud según la intensidad de su ejercicio y las diferentes esferas en las que se expresa.

Pues bien, el nivel y la forma de intervención política castrense varían según el grado de autonomización que detentan las instituciones armadas y, en su interior, según el conjunto de *prerrogativas institucionales* que han conseguido preservar. Se trata, pues, de diferentes *niveles de autonomización* y de *diferentes modalidades de participación castrense en el proceso político*. En este sentido, pueden distinguirse dos tipos puros y extremos de intervención política entre las cuales se desenvuelve toda forma de proyección autonómica de los uniformados en el contexto de un régimen formalmente democrático: la *tutelar* y la *conservativa*<sup>40</sup>.

---

38 Augusto Varas, en el marco de una conceptualización cercana a la que se seguirá aquí, utiliza el concepto "*ajuste o acomodamiento autónomo*" para referirse a este tipo de *relaciones cívico-militares*. Véase: Varas, Augusto, "Las relaciones cívico-militares en un marco democrático", en Goodman, Louis, Mendelson, Johanna y Rial, Juan (comps.), **Los militares y la democracia...**, Op.Cit.

39 Stepan, Alfred, **Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado**, Planeta, Buenos Aires, 1988, p.116.

40 Algunos perspectivas interpretan que la *autonomía política* de las Fuerzas Armadas en un contexto formalmente democrático redundante y se expresa necesaria y únicamente en un tipo *tutelar* de intervención castrense. Así, los términos *autonomía* y *tutela* pasan a ser conceptualizados prácticamente como sinónimos, y ambos, al mismo tiempo, son contrapuestos al *control civil*. Véase, por ejemplo: Zaverucha, Jorge, **Rumor de sabres. Tutela militar ou control civil?. Estudos comparativos das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha**, Editora Ática, São Paulo, 1994; Zaverucha, Jorge, "Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira. Uma democracia tutelada", en **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nro.26, octubre 1994. Esta no es la perspectiva que se sigue en este trabajo, en la medida en que entendemos que la autonomía política castrense también puede expresarse

La *intervención tutelar* se produce cuando las Fuerzas Armadas se proyectan *efectivamente* -no apenas *discursivamente*-<sup>41</sup> como actores políticos relevantes cumpliendo dos funciones: a) como *garantes* del mantenimiento y la vigencia de ciertas *condiciones y patrones de funcionamiento y estructuración del sistema político* en lo referente a la *organización institucional del Estado* -estructura y relación entre los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno-, a la *vinculación del Estado con la sociedad civil y política y/o al funcionamiento de las organizaciones partidarias y sociales en general*; y b) como *árbitros del proceso político* -al menos, en última instancia- perfilados a *dirigir y orientar* dicho proceso alrededor de las condiciones político-sociales impuestas unilateralmente por el poder militar.

Este tipo de intervención puede abarcar un amplio y variado arco de posibilidades. En lo relativo a la *garantía de la institucionalidad*, esas posibilidades pueden suponer el establecimiento de ciertas prerrogativas y prescripciones constitucionales, la imposición de determinado esquema ministerial, de ciertas funciones legislativas o de algún tipo de atribuciones y ramas judiciales, la proscripción y exclusión de ciertos partidos políticos del juego institucional o la prohibición de funcionamiento legal de ciertas organizaciones sociales, el control y disciplinamiento represivo de determinados movimientos políticos y/o sociales, etc. En lo referente al *arbitraje del proceso político*, la intervención puede implicar acciones de prevención frente a actores y orientaciones consideradas "disfuncionales" a las condiciones políticas impuestas y/o acciones de restitución en caso de conflictos que tiendan a desestabilizar ese conjunto de condiciones.

De este modo, la *intervención tutelar* se da en el marco de *relaciones cívico-militares* en las que las Fuerzas Armadas, si bien no constituyen el actor unilateralmente *determinante* de la dinámica política, ciertamente su proyección político-institucional configura la instancia *dominante y principal* del juego político. Por esta razón, este tipo de intervención supone un alto grado de autonomía política castrense y se estructura en torno de la preservación de un amplio espectro de prerrogativas institucionales que no se limitan a cuestiones castrenses sino que se amplían a las esferas centrales del proceso político.

La *intervención conservativa* implica, por su parte, una forma de proyección centralmente acotada a la *preservación* de ciertas *prerrogativas institucionales* delimitativas de espacios, instrumentos y prescripciones en cuyo marco las Fuerzas Armadas pueden intervenir autónomamente y cuyas orientaciones y contenidos son definidos exclusivamente por ellas en forma independiente respecto del poder gubernamental y de la sociedad política en general. A diferencia del tipo de *intervención tutelar*, dichas prerrogativas no se refieren ni condicionan -mucho menos, determinan- el funcionamiento y la organización del proceso político en general, sino que están limitadas a aquellos aspectos directamente ligados a la vida institucional de las Fuerzas Armadas y a su acomodamiento dentro del ordenamiento político en proceso de democratización, tales como el rol y las funciones castrenses, la estructura orgánico-funcional y doctrinal de las instituciones armadas, el presupuesto destinado a su área de gravitación, los planes de desarrollo científico-tecnológicos vinculado a la seguridad externa, la revisión del pasado autoritario, la justicia militar, etc.

Este tipo de intervención puede efectivizarse a través de acciones políticas tales como el *questionamiento*, la *presión*, el *veto y/o la influencia* sobre las autoridades gubernamentales. El

---

41 La *intervención tutelar* como *tutela* forma de intervención social- se articula y se expresa efectivamente en un conjunto de acciones y prácticas políticas concretas y no apenas en la mera declamación discursiva de algún actor militar o civil en favor de tal tipo de intervención ni en la existencia de estatutos legales que instituyan normativamente ciertos roles o papeles tutelares a los uniformados. Es decir, ni un discurso ni un instrumento legal definen ni estructuran por sí mismos una práctica social.

gobierno civil constituye, en este caso y a diferencia de la *intervención tutelar*, la instancia *dominante y principal* del juego político. Aquí, los uniformados, si bien conservan cierta capacidad política autónoma, ésta apenas les sirve como basamento para perpetuar el mantenimiento de espacios institucionalmente acotados y restringidos, lo que, a su vez, da cuenta de un nivel bajo de militarización de las *relaciones cívico-militares*, si se la compara con la modalidad de intervención tutelar.

En suma, mientras la *intervención tutelar* supone y engloba un tipo de proyección castrense ubicada en el nivel del sistema político en general y montada sobre un *impulso ofensivo* de participación político-institucional, la *intervención conservativa* se restringe al ámbito de la vida institucional de las Fuerzas Armadas y de su acomodamiento dentro del Estado, y sólo implica un *impulso defensivo* de participación política.

La otra submodalidad de segmentación cívico-militar, a la que llamaremos de *acomodamiento civil deficiente*, se produce y se articula alrededor de los *defectos y las insuficiencias del gobierno político civil* en el ejercicio de la conducción político-institucional sobre las Fuerzas Armadas. Tal como ya se señaló, esta ineficiencia y/o incapacidad pueden resultar de tres factores: a) la *falta de una firme voluntad de conducción* para la efectivización de un ejercicio competente del mando, ya sea por indiferencia frente a la cuestión castrense, por apreciar inoportuno dicho ejercicio o por considerar innecesario un esfuerzo de esa magnitud; b) la *carencia de los conocimientos profesionales* necesarios y apropiados para el elaboración e implementación de políticas e iniciativas referidas a cuestiones de alta complejidad institucional, lo que puede resultar de una recurrente falta de preparación técnico-profesional en ese área y/o por la inaccesibilidad a esos conocimientos; c) la *incompetencia instrumental o incapacidad operativa* para *implementar* las políticas o iniciativas decididas y formuladas, ya sea por la realización de un diagnóstico inapropiado de la problemática a resolver y/o de las condiciones y circunstancias políticas y económicas que la enmarcan, por la desproporción, inadecuación o anacronismo de las políticas o iniciativas a implementar para procesar dicha problemática o por una marcada impericia e incapacidad en la implementación o puesta en práctica de la misma.

Este arco de posibilidades ciertamente dan lugar a una situación de segmentación cívico-militar por la vía de las *deficiencias* de la dirigencia civil en general y de los actores gubernamentales en particular. Ahora bien, puede ocurrir que la dirigencia civil y gubernamental cuente con la voluntad de mando, la capacidad técnico-profesional y la competencia operativo-instrumental necesaria para materializar eficientemente la conducción político-institucional sobre las Fuerzas Armadas y ello no acontezca debido a las resistencias interpuestas exitosamente por un poder militar que detenta cierta capacidad *-tutelar o conservativa-* de proyección política autónoma. En esta situación, la capacidad política y la destreza institucional de la dirigencia civil se expresa en su competencia y celeridad para *interpretar* correctamente la correlación de fuerzas cívico-militar existente y las condiciones situacionales políticas presentes y futuras en función de *desarrollar* las acciones apropiadas en pos de “ocupar paulatinamente los espacios posibles” frente a los desafíos impuestos por la necesidad de conseguir el *control civil*.

Por su parte, la ausencia de márgenes de proyección política autónoma de parte de los militares y/o la existencia de, al menos, un mínimo de voluntad de obediencia castrense al poder gubernamental, por sí mismo, no suponen ni derivan necesariamente en la estructuración efectiva de *control civil* sobre las Fuerzas Armadas. Una situación como esa indicaría que apenas existe una de las condiciones necesarias para el *control civil* -esto es, la voluntad de obediencia militar-, pero dicho control, tal como se dijo, requiere también para su efectivización del ejercicio efectivo de la conducción político-institucional sobre las organizaciones castrenses de parte de las autoridades gubernamentales. Dicho de otro modo, sólo hay *control civil* cuando convergen ambas condiciones.



Al contrario de ello, se produce una situación de *segmentación cívico-militar* cuando no convergen conjuntamente ninguna de esas condiciones o cuando no se desarrolla parcialmente algunas de ellas<sup>42</sup>, dando lugar, en estos casos, a tres situaciones posibles: a) una situación en la que se combina *acomodamiento militar autónomo* y *acomodamiento civil deficiente*; b) una situación en la que existe *acomodamiento militar autónomo* frente a una dirigencia civil gubernamental con competencia para el ejercicio eficiente de la conducción político-institucional sobre las Fuerzas Armadas; y c) una situación en la que existe *acomodamiento civil deficiente* frente a Fuerzas Armadas volcadas voluntariamente a la subordinación político-institucional en relación al poder político.

Vale decir que cuando existen condiciones de *autonomía política castrense* alrededor de las cuales los militares intervienen en el proceso político, ya sea en forma *tutelar* o *conservativa*, no hay posibilidad de *control civil*, aún suponiendo la existencia de actores gubernamentales que cuenten con una clara voluntad política, con capacidad técnico-profesional y con competencia operativa para desarrollar políticas orientadas a ejercer ese control. Del mismo modo, la ausencia de *acomodamiento militar autónomo* y/o la existencia de *voluntad castrense de subordinación político-institucional al poder gubernamental*, no dan lugar, por sí mismas, a una situación de *control civil* si, al mismo tiempo, esas situaciones suponen alguna forma de *acomodamiento civil deficiente*. En un caso, no hay control por *exceso militar* y en el otro por *déficit civil*.

---

42 Si se interpretara que una situación de *segmentación cívico-militar* deriva exclusivamente de la capacidad castrense para perpetuarse como *instancia tutelar* del sistema político o, al menos, para efectivizar un tipo de *intervención conservativa*, se estaría excluyendo al *comportamiento de la clase civil ante la cuestión castrense* como objeto problemático de estudio y de evaluación. Y lo peor es que se caería en ese déficit analítico partiendo del supuesto de que dicho comportamiento *nunca es deficitario*, esto es, *siempre es eficiente*, y que sólo la autonomía castrense es la que vulnera e impide el *control civil*. Éste, evidentemente, no constituye el punto de vista teórico-conceptual aquí seguido.