

Un aspecto subdesarrollado en las estrategias político-institucionales de las transiciones a la democracia en el Cono Sur ha sido el de las relaciones de los nuevos gobiernos con las Fuerzas Armadas.

Para analizar este tema se requieren dos aclaraciones metodológicas previas. Primero, es necesario indicar que estas interacciones deben entenderse en el marco de las posibilidades y restricciones propias de cada proceso político en consideración. Segundo, es preciso señalar que la perspectiva de análisis está influenciada por el marco político que la inspira. Así, una visión que favorezca una democracia elitaria tendrá un ángulo de análisis distinto al de quienes nos insertamos en los postulados de una democracia participativa. Valgan estas aclaraciones para facilitar el entendimiento de los supuestos de nuestro análisis. Finalmente, en el caso de Chile, no nos será posible resumir en estas breves líneas el pasado, presente y futuro de las relaciones civiles-militares a partir de la inauguración del nuevo gobierno democrático en 1990. Sólo me concentraré en aquellos supuestos fundamentales en los cuales han estado basadas las relaciones del nuevo gobierno con las instituciones armadas.

## RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES

Las élites políticas latinoamericanas se han caracterizado por una ambivalente actitud frente a las Fuerzas Armadas y los temas de la defensa nacional. Por una parte, aún no han superado la tentación de usar la fuerza militar para resolver disputas políticas internas o imponer proyectos de desarrollo nacional que no cuentan con una legitimación social mayoritaria. Por la otra, en momentos de estabilidad tienden a minimizar las funciones castrenses, creando en el largo plazo condiciones para nuevas crisis. Tal movimiento pendular ha evidenciado lo poco o nada que se conoce de la vida, historia, necesidades y perspectivas de las instituciones militares y de la defensa nacional. Esto ha dejado un negativo saldo tanto para la estabilidad democrática, como para el desarrollo de las instituciones armadas.

Los procesos de estabilización democrática que se intentan en la actualidad en la región muestran una reiterada ausencia de política hacia las FF.AA. y los temas de la defensa nacional. En la medida en que los gobiernos civiles latinoamericanos no dan

cuenta adecuadamente del problema de la inserción de éstas en los nuevos marcos institucionales, definiendo los principales aspectos de la defensa al interior de sus proyectos de cambio, han dejado sin resolver un problema crucial para la estabilidad democrática. Bajo el supuesto de que una transición exitosa resuelve, por añadidura, los problemas castrenses, esta ausencia de política al poco tiempo se ha vuelto en contra de las propias instituciones democráticas, sea bajo la modalidad de formas de acomodación autonómicas o bien en nuevas intervenciones militares.

Así, las relaciones entre democracia y FF.AA. en los países latinoamericanos son parte de una ecuación que debe ser resuelta sobre la base de un entendimiento profundo de las razones de sus desencuentros y posibles convergencias. El estudio —teórico y empírico— de los vínculos entre FF.AA., sociedad y Estado, se constituye así en un área crucial para el futuro del continente. Sólo a partir de este conocimiento se podrá tener un marco de definiciones que permita especificar el papel de las FF.AA. en la defensa nacional y en materias internas, así como las modalidades de un efectivo liderazgo civil sobre las instituciones armadas y sus formas de inserción en el Estado. De la calidad de los vínculos que se establezcan entre FF.AA., Estado y sociedad, surgirá un conjunto de medidas específicas que permitirán darle coherencia orgánica al Estado, estabilizar profesionalmente a las FF.AA., y materializar e incrementar el liderazgo del Ejecutivo sobre las instituciones castrenses.

## MARCOS CONCEPTUALES

El análisis de las relaciones civiles-militares ha estado excesivamente influenciado por el prisma académico de los años sesenta sobre la modernización y el papel de las FF.AA. en el desarrollo, así como por el enfoque huntingtoniano del profesionalismo castrense. Estas aproximaciones conceptuales han impedido una cabal comprensión del fenómeno. Es, por lo tanto, necesario ampliar el análisis más allá del concepto de fisura civil-militar, por uno que contenga el complejo

fenómeno de la interacción con otras coaliciones compuestas por diferentes civiles y militares.

Por una parte, el papel político de las FF.AA. antes, durante y después de los gobiernos militares no se da en el vacío. Las FF.AA. responden directa o indirectamente a y son parte de coaliciones civiles-militares. Por otra parte, el sector militar no es un actor racional unitario; existe una relación dinámica entre las ramas, observadores, coaliciones castrenses, en el marco de instituciones profesionalmente jerárquicas pero políticamente plásticas.

Estas coaliciones civiles-militares y castrenses son fluidas, y se pueden observar en los diversos gabinetes en la Argentina durante los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone. En Chile, se pueden diferenciar los diversos gabinetes de los periodos 1973-76, 1976-83 o 1985-88. Lo mismo podría decirse, en el caso chileno, de las actitudes de los sectores de derecha frente a las FF.AA., si se compara sus reacciones en el plebiscito de 1988, en relación de las mismas durante la crisis del "ejercicio de enlace" y el "boinazo".

Para realizar el necesario giro conceptual que postulamos, hay que superar ciertos obstáculos. Después de la segunda guerra mundial, las relaciones civiles-militares se han generalmente pensado al interior del esquema huntingtoniano de "control civil" de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático.<sup>1</sup> Este modelo tiene como supuesto básico el que la subordinación de las instituciones armadas depende del grado de profesionalidad de las FF.AA. bajo la autoridad legal de un poder civil legítimo. Estas aproximaciones al tema han llevado a concentrar la atención y el análisis en el tema de las prerrogativas, dominios reservados y autonomía castrense. En la polaridad establecida por Huntington entre control subjetivo o instrumentalización política vs. control objetivo o profesionalismo, este último tiende a ser confundido con las prerrogativas del Ejecutivo necesarias para llevarla a cabo. Sin embargo, en las transiciones se observa una pérdida de control subjetivo y

1. Samuel P. Huntington, *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957).

un aumento de la autonomía castrense.

Durante las consolidaciones democráticas, el profesionalismo y control objetivo no es suficiente para reinsertar a las FF.AA. en la nueva estructura del Estado, dado que las FF.AA. se lo pueden proveer relativamente en forma independiente de marcos institucionales. Por ello, las prerrogativas presidenciales son condición necesaria, más no suficiente para resolver las tensiones entre las nuevas autoridades gubernamentales y las FF.AA.

Al respecto se pueden comparar dos casos polares, el de Argentina durante Alfonsín, cuando se pierden los controles subjetivos y objetivos y se observa un aumento de prerrogativas. Fue precisamente en ese período que aumentaron las turbulencias entre el Ejecutivo trasandino y las FF.AA. Cuando asumió el presidente Menem, éste propició un nuevo liderazgo en el marco de una nueva política exterior, lo cual salvó las diferencias. Así, se puede apreciar que las turbulencias están inversamente relacionadas con las prerrogativas presidenciales y que es la política de defensa la que juega el rol central en la estabilización del sector.

El marco conceptual del control civil como única aproximación al tema contiene varias limitaciones para entender el complejo mundo de las relaciones cívico-militares en América Latina. Este se estructura a partir de una premisa suma-cero, por la cual la pérdida de control civil objetivo implicaría necesariamente mayores prerrogativas y poder político de las instituciones armadas por sobre el resto del Estado y la sociedad. Tal afirmación habitualmente oculta varios hechos. Primero, que es posible que se generen situaciones subóptimas en las cuales ningún sector aumente su capacidad e influencia. Segundo, que, para ser efectiva la subordinación castrense –o cualquier otra– al poder constitucional, ésta debe ser principalmente substantiva más que formal. Tercero, que la profesionalidad castrense en la actualidad puede ser parcialmente desarrollada por las propias instituciones armadas, por lo cual éste no es un elemento suficiente para darle coherencia política al Estado. Cuarto, que la profesionalidad militar es condición necesaria, más no suficiente, como elemento substantivo para asegurar ese control. Y,

quinto, que la autoridad formal es estática; ella sólo se legitima dinámicamente en su proceso de actualización, cuando se manifiesta como eficiente para formular e implementar políticas específicas aptas para resolver los obstáculos al desarrollo del Estado y sus instituciones.

Así, la mayoría de las irrupciones militares en política han tenido como trasfondo la formalidad de la relación civil-militar. En la medida en que ésta queda vaciada de contenido substantivo positivo, termina deslegitimada. En este contexto, ningún sistema de control legal puede suplir la ausencia de un liderazgo eficiente que asiente la autoridad civil sobre las instituciones armadas y el conjunto del Estado.

En suma, es necesario superar el monocausalismo implícito en estas aproximaciones de prerrogativas, ampliando el análisis e incluyendo el rol que juegan las políticas institucionales.

#### CONSTITUCIONALISMO FORMAL VERSUS SUBSTANTIVO

Históricamente, en América Latina se ha observado la tradición de que las normas "se acatan, pero no se cumplen". Esta realidad es un elemento clave para explicar muchas de las crisis institucionales en la región. En el caso castrense, el constitucionalismo y subordinación formal de las FF.AA., o de cualquier otro sector de las sociedades latinoamericanas, sin un contenido substantivo que le dé sentido, se transforma más temprano que tarde en fuente de resentimiento y crisis. Por su parte, el pleno profesionalismo castrense no puede sobrevivir y desarrollarse de manera autónoma y reclusa en una "esfera militar independiente", como diría Huntington. Este requiere de una permanente interacción, en un marco de relaciones orgánicas con el resto del Estado y sociedad, especialmente en sociedades en cambio.

A su vez, este marco sólo tiene sentido al interior de una gran estrategia de desarrollo nacional, la que en última instancia depende de la capacidad de definir los objetivos político-estratégicos nacionales. Al fin de cuenta, la capacidad de liderazgo nacional en estas materias hace toda la diferencia.

Tal fue, por ejemplo, el exitoso caso de superación de la crisis civil-militar en la Francia de De Gaulle.

Así, una relación civil-militar de nuevo tipo sólo puede establecerse en torno a conceptos funcionales a ella. Por ello, el sistema de relaciones civiles-militares, especialmente en sociedades en cambio, debe efectuarse a partir de otras perspectivas. Un elemento clave en una nueva visión del tema es el liderazgo civil sobre el Estado democrático en su conjunto, incluidas las FF.AA. Este concepto adquiere primera importancia<sup>2</sup> en la cotidianidad de las relaciones civiles-militares, cuando el liderazgo civil se manifiesta en la capacidad del Ejecutivo para interactuar con las instituciones armadas en el proceso de definición de metas institucionales, y en la concepción e implementación de políticas específicas. La movilización de las instituciones castrenses en la dirección deseada dependerá, en lo fundamental, del efectivo asentamiento de la autoridad civil sobre las FF.AA. y el conjunto del Estado. En este contexto, el control formal es un elemento subordinado al de la autoridad civil, la que en última instancia dependerá de la capacidad de liderazgo de la civilidad en el gobierno.<sup>3</sup>

Esta capacidad se puede manifestar en diversos niveles de la interacción civil-militar. Sin embargo, su centro de gravedad está en la capacidad de integrar el componente militar en la "gran estrategia" de desarrollo y proyección de las energías nacionales en el largo plazo.<sup>4</sup>

El Estado contemporáneo, posmoderno,<sup>5</sup> se

caracteriza por una gestión descentralizada de los asuntos públicos en la cual la actividad de los privados tiene primacía sobre las instituciones públicas. En consecuencia, al interior de este Estado democrático de nuevo tipo se debe observar una suerte de solidaridad orgánica entre sus partes constitutivas. Así, tenemos que la coherencia del Estado estará dada más que nada por la especificación delimitada de funciones y roles, y por la negación de una "difusividad" funcional. La eficacia de este Estado depende de una eficiente división del trabajo estatal, de la cooperación entre sus partes integrantes, así como de la especificidad de las funciones de cada una de ellas. En este marco, es posible afirmar que la existencia de instituciones armadas fuertes, con roles específicos, que cooperan con otras partes del Estado, no conspira necesariamente contra la existencia de un poder civil fuertemente asentado.

La consolidación del poder civil en un Estado— y de su coherencia— pasa por la existencia de un liderazgo de las autoridades sobre el conjunto del Estado, para entregarle sentido a sus funciones al definir sus objetivos de corto, mediano y largo plazo. Igualmente, pasa por la capacidad de estas élites políticas de dotar al Estado de organismos eficientes que le permitan cumplir sus tareas de manera eficaz.

Tal función directriz<sup>6</sup> de las autoridades no debe confundirse con la nostalgia de un führer u "hombre del destino", sino que debe entenderse como la tarea de proporcionar racionalidad (racionalización) a un Estado que debe integrar al conjunto de sus componentes, conjurando así las tendencias corporativas tan fuertes en la política latinoamericana. Esta tarea de las élites políticas<sup>7</sup> es inevitable, tanto para darle coherencia al Estado como para introducir las reformas que permitan la

2. Aquí establezco una diferenciación conceptual significativa con mis trabajos anteriores. Véase, por ejemplo, "Civil-military relations in a democratic framework", en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial, *The military and democracy. The future of civil-military relations in Latin America* (Massachusetts: Lexington Books, 1990).

3. Sobre la importancia del liderazgo, véase Lloyd J. Matthews & Dale E. Brown, eds., *The challenge of military leadership* (Washington: Pergamon-Brassey's, 1989).

4. Este concepto clave en el diseño de políticas gubernamentales, en Edward N. Luttwak, *Strategy. The logic of war and peace* (Cambridge: Harvard University Press, 1987).

5. Una exploración sobre el efecto posmoderno en las dimensiones internacionales del Estado, en Luciano Tomassini, "La política internacional después del muro", *Estudios Internacionales*, julio-septiembre, 1990.

6. Sobre la necesidad de esta función, véase Max Weber, "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", en *Escritos políticos I* (México: Folio Ediciones, 1982).

7. Esta idea de la responsabilidad de las élites políticas en el desarrollo económico y reforma institucional, fue debatida con Alain Touraine en el seminario impartido en Santiago durante el año 1988.

instalación de instituciones eficaces a nivel social.

En este contexto, la relación cooperativa civil-militar dependerá de la capacidad demostrada por las élites civiles para darle un contenido sustantivo a las instituciones castrenses, así como al resto del Estado, vinculándolas eficientemente a los modelos y estrategias de desarrollo nacional de largo plazo. A partir de un adecuado desempeño de esta función de liderazgo civil sobre las FF.AA. y los problemas de la defensa y proyección estratégica del país respectivo, se podrá estabilizar una función castrense que no se disperse y rompa la coherencia del Estado, al imponerse unilateralmente por sobre los otros entes estatales y la sociedad en su conjunto, o bien al marginarse del desarrollo.

### *LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA Y LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES*

Las consideraciones anteriores nos permiten señalar que el análisis de la consolidación democrática ha quedado atrapado en un equivocado supuesto que indica que el destino de las relaciones civiles-militares en el período post-transicional sería el subproducto de una transición políticamente exitosa.

Han tendido a predominar, por lo tanto, las políticas específicas hacia las FF.AA. en cuanto actores políticos que se proyectan en el período de consolidación desde los gobiernos militares con el bagaje de temas controversiales no resueltos, específicamente derechos humanos.

Así, una parte fundamental de las relaciones civiles-militares durante el período de consolidación se ha concentrado en políticas hacia las FF.AA., más que para las FF.AA. como instituciones profesionales del Estado que requieren ser adaptadas a las nuevas condiciones. Así, las políticas para las FF.AA. en cuanto instituciones profesionales de la defensa nacional han tenido una importancia, en el mejor de los casos, secundaria. Importancia que se destacará más adelante, no sólo por razones corporativas castrenses sino, fundamentalmente, por estar relacionadas con la consolidación y profundización democrática.

Estas insuficiencias en la formulación de las políticas en el sector defensa contrasta con la pulcritud de la planificación e implementación de las políticas económicas. En ellas, cada variable y componente se ha analizado e implementado cuidadosamente.

En el período de consolidación democrática en etapas post-autoritarias, han tendido a predominar políticas en el sector defensa propias de la transición, esto es, hacia las FF.AA. como actores políticos, más que orientaciones propias de la consolidación, como son las políticas hacia las FF.AA. en cuanto instituciones estatales.

Aquí, el aspecto central debería haber sido el de liderazgo, esto es, un conjunto de acciones del Ejecutivo tendientes a satisfacer las necesidades institucionales, las que son resueltas al interior de un nuevo marco institucional y de políticas. La consolidación democrática coincide con nuevas necesidades institucionales, dado que ella se da en el contexto de un triple sistema de cambios: internacionales, regionales, económico-sociales y políticos internos; por lo tanto, existen grandes necesidades institucionales de acomodación a estas nuevas realidades.

En este espacio de problemas, las políticas institucionales sobre la defensa nacional son cruciales para responder las cuestiones centrales puestas por las FF.AA. como actor político. Aquí el Ejecutivo debe resolver las tensiones entre las fuertes tendencias corporativas de las FF.AA., que las llevan tendencialmente hacia el aislamiento y segregación; su deseo de ser partícipes en la definición de los nuevos procedimientos e instituciones; y, al mismo tiempo, permitir la acomodación a su nuevo rol exclusivamente profesional.

Así, la política de defensa es el instrumento central para responder a los dos sistemas de demandas. Por una parte, la necesidad de adaptar institucionalmente a las FF.AA. a las nuevas situaciones y, por la otra, establecer los términos de su entidad política en la interacción diaria, así como desarrollarlas institucionalmente.

Estas políticas implican responder simultáneamente a las necesidades institucionales de las FF.AA., las que en la mayoría de los aspectos tratados dicen relación con la consolidación de la

democracia en el país. Tales son los casos del gasto en defensa, la industria militar, la justicia militar, las tareas de inteligencia, la modernización de los dispositivos bélicos, el servicio militar y muchos otros.

Por ello, la consolidación democrática deberá esperar que se supere el fatal sesgo de pensar la solución a las tensiones entre las nuevas autoridades gubernamentales como un mero subproducto de los éxitos no castrenses de la transición.

### MILITARES Y SISTEMA POLÍTICO

TIPO PURO IDEAL	ESTADO DE COMPROMISO	ESTADO NEOLIBERAL
Gran estrategia de desarrollo	ISI y Estado líder	Mercado Exportaciones Libre comercio  Estado mínimo
Inserción de los militares en el Estado	Relación no orgánica Incoherencia Corporativización y creciente autonomía	Relación inorgánica y alta autonomía (control) Reprofesionalización vs. hiper corporativización (rol ideologías)
Roles militares	Difusos  Expansión estatal y política Control subjetivo	Especificidad: rol ramas vs. expansión política  Control subjetivo: rol derecha
Función institucional Defensa	Recursos internos: nacionalismo conscripción industrias Defensa= gradual deterioro Crisis 1969-1973	Recursos externos: alianzas coaliciones tecnología gradual mejoría
Crisis potencial	Militares y liderazgos Disponibilidad ideológica e institucional	Bunkerización ideológica e institucional Necesidad nueva orientación y liderazgo institucional: inteligencia-justicia-SUMO