



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Pion-Berlin, David

Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Pion-Berlin, D. (1995). *Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur*. *Revista de ciencias sociales*, (3), 119-155. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1199>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur*

David Pion-Berlin**

La influencia de las fuerzas armadas sobre las democracias emergentes de América del Sur sigue concitando atención dentro de la comunidad académica. La conclusión de la transición a los gobiernos democráticos cambió necesariamente el centro del enfoque, que pasó de los regímenes castrenses a las relaciones cívico-militares.¹ Si bien las relaciones entre soldados y ciudadanos fueron durante mucho tiempo del interés de los científicos sociales, los cambios políticos que abarcaron la región sudamericana plantean al analista político-militar cuestiones especialmente seductoras e interrelacionadas. ¿En qué medida las relaciones contemporáneas entre los militares y el gobierno trascienden los patrones cíclicos y autodestructivos largamente observados en América Latina? ¿Cómo podríamos saber si la transición ya ha pregonado una nueva era en las relaciones cívico-militares o si prefigura meramente una regresión al pasado? Expresado de una manera diferente, ¿cómo deberíamos evaluar el comportamien-

**Relaciones
cívico-
militares y
transición a la
democracia**

* El presente trabajo es una versión revisada de un artículo publicado originariamente en *Comparative Politics*, t. 15, octubre de 1992 [traducción: Horacio Pons].

** Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, Riverside.

¹ Pueden encontrarse pruebas de este cambio en Varas, Augusto (comp.), *Democracy under Siege: New Military Power in Latin America*, Nueva York, Greenwood Press, 1989; Goodman, Louis W., Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (comps.), *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Lexington Books, 1990; Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1987; Welch, Claude Jr., *No Farewell to Arms?*, Boulder, Westview Press, 1987.

to y los motivos de las fuerzas armadas situadas dentro de estas nuevas sociedades democráticas?

Tanto los términos de acuerdo con los cuales se transfirió el poder de los militares a los civiles como los acontecimientos que siguieron a la transferencia despertaron ansiedad entre los investigadores en torno a la capacidad de estas nuevas y frágiles democracias para controlar a las fuerzas armadas.² En ciertos casos, las coacciones fundacionales impuestas por las herencias autoritarias y el proceso de transición otorgaron a las fuerzas armadas una influencia sustancial sobre los nacientes gobiernos democráticos. Tales indicadores fortalecen la opinión de que en el comportamiento militar hay más continuidad que discontinuidad entre los períodos pre y posautoritarios. Si las fuerzas armadas dejaron el gobierno pero no abandonaron sus centros de poder, se deduce entonces que la transferencia de la autoridad a manos civiles es más superficial que real.³ En el peor de los casos, la partida formal de los militares del poder podría representar, no el fin de un ciclo político, sino más bien su continuación. En el mejor, el régimen democrático estaría gravemente limitado, sujeto a la supervisión, la moderación o el arbitraje castrenses.

Sin embargo, la evidencia empírica (como se demostrará) no siempre respaldó a los defensores de la continuidad. Las fuerzas armadas no prevalecieron en todas las instancias. Si bien el temor a un golpe de estado aún subsiste, los militares no siempre fueron capaces de convertirlo en

² Para un panorama general de las condiciones limitantes en América del Sur en su conjunto, véase Agüero, Felipe, "The Military and the Limits to Democratization in South America", en O'Donnell, Guillermo, et al. (comps.), *The New Latin American Democracies: Problems in Transition and Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, de próxima aparición. Sobre Brasil, véase O'Donnell, Guillermo, "Challenges to Democratization in Brazil", *World Policy*, 5, primavera de 1988, pp. 281-300. Sobre los obstáculos al cambio en el Perú, véase Rubio Correa, Marcial, "The Armed Forces in Peruvian Politics", en Varas (comp.), *op. cit.*, pp. 35-45.

³ Quien mejor expresa esta posición es Alain Rouquié, "Demilitarization and the Institutionalization of Military-Dominated Politics in Latin America", en Lowenthal, Abraham F. y Fitch, J. Samuel (comps.), *Armies and Politics in Latin America*, ed. rev., Nueva York, Holmes & Meier, 1986, pp. 444-477.

una convincente arma de intimidación contra los nuevos regímenes. Por otra parte, no es en modo alguno evidente que, si tuvieran la oportunidad, los militares preferirían asumir la carga del manejo político como lo hicieron en las décadas pasadas.

Pocos pondrían en duda la afirmación de que las fuerzas armadas aún conservan poder a pesar de haber cedido el control del estado a las fuerzas democráticas. Pero el poder sigue siendo un fenómeno tan elusivo como siempre. Es innegable que está allí, pero, ¿cómo se expresa, y con qué objetivo? La agresividad militar es engañosa. Aunque provocadora, intimidante y tal vez desorganizadora, no es necesariamente destructiva. Tendencias recientes sugieren que los militares pueden estar más interesados en ahondar un nicho político respetado dentro del orden democrático que en derrocarlo. En ciertas instancias, la acción militar parece concebida principalmente para restaurar el orgullo y la integridad profesionales antes que para buscar la dominación política.⁴ En otras, parece pretoriana, rompiendo las reglas democráticas de conducta para usurpar la autoridad civil. En suma, el poder y los objetivos últimos de las fuerzas armadas de América del Sur varían, oscilando desde una modesta defensa de los intereses corporativos en un extremo, a confrontaciones agresivas con el estado en el otro.

Este estudio se concentrará en un aspecto particular del poder militar: la autonomía castrense. Según se la entiende en esta investigación, la autonomía se refiere a una autoridad con capacidad de toma de decisiones en la institución.⁵ En primer lugar se sostendrá que las generaliza-

Autonomía militar

⁴ Las rebeliones militares de la Argentina entre 1987 y 1990 son ejemplos que vienen al caso. Por más desestabilizadoras que puedan haber sido, en general estaban motivadas no tanto por un deseo de socavar el orden constitucional como de resolver las crisis profesionales que afligían a su institución. Véase Pion-Berlin, David y López, Ernesto, "A House Divided: Crisis, Cleavage and Conflict in the Argentine Army", en Epstein, Edward C. (comp.), *The New Argentine Democracy. The Search for a Successful Formula*, Nueva York, Praeger, Newport, 1992.

⁵ La literatura sobre la autonomía militar en particular es escasa. Véase Agüero, Felipe, "Autonomy of the Military in Chile: From Democracy to

ciones acerca de las fuerzas armadas en el orden posautoritario enmascaran con seguridad diferencias críticas en el grado hasta el cual los militares están dispuestos a, y son capaces de, defender prerrogativas percibidas como tales. Para especificar los factores que podrían contribuir al surgimiento de estas diferencias organizaremos los datos sobre la autonomía militar por país y por ámbito de decisión. Los países estudiados son la Argentina, el Brasil, Chile, el Uruguay y el Perú. Los ámbitos de decisión van desde la educación militar a los derechos humanos, pasando por la recolección de información de inteligencia. Suponemos que la autonomía será alguna función del contexto político nacional y de la ubicación de un ámbito de decisión a lo largo del continuo profesional-político. En teoría, las fuerzas armadas deberían poder ejercer un mayor control sobre sus decisiones internas y uno menor sobre las ostensiblemente políticas. Aun así, habrá excepciones a esta regla, dado que por motivos de percepción e interés propio los límites profesionales-políticos son violados a menudo por ambos lados.

También se formula la hipótesis de que las fuerzas armadas intentarán fortalecer su discrecionalidad con una diversidad de finalidades. En algunos casos, sus motivos son defensivos, dirigidos a proteger a la institución militar de las intromisiones políticas. En otros son ofensivos, concebidos para extender sus prerrogativas al mismo tiempo que se limitan las del gobierno. Los proyectos defensivos y ofensivos deberían tener diferentes implicaciones para el control civil, que serán examinadas en la conclusión.

Authoritarianism", en Varas (comp.), cit., pp. 83-96. Hay mayor abundancia de materiales sobre la autonomía militar estatal. Por ejemplo, Stephan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978; Trimberger, Ellen Kay, *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, New Brunswick, Transaction Books, 1978; y Cleaves, Peter S. y Pease García, Henry, "State Autonomy and Military Policy Making", en Lowenthal y Fitch (comps.), op. cit., pp. 335-366.

Perspectivas teóricas e históricas sobre la autonomía militar

El término "autonomía militar" no ha sido utilizado con gran claridad. Si bien se refiere en general a la independencia relativa con que actúan las fuerzas armadas, a menudo pasa inadvertido el hecho de que en el comportamiento castrense hay tanto dimensiones institucionales como políticas. La distinción se dejó en la sombra, lo que resultó en la confusión acerca de los objetivos últimos del poder militar.⁶ La autonomía institucional se refiere a la independencia y la exclusividad profesionales de los militares. En interés de su propio desarrollo profesional, éstos afirman su autonomía corporativa manteniendo un "sentido de unidad y conciencia orgánicas" que los apartan de las instituciones laicas.⁷ El estatus especial de las fuerzas armadas como expertas en el manejo de la violencia, su ingreso restringido y el rigor de su entrenamiento, su jerarquía y sus reglas de conducta las distinguen de quienes están fuera de su campo. Barros y Coelho han sostenido que la autonomización es una consecuencia natural de la evolución profesional de cualquier organización, incluyendo a las fuerzas armadas. Agregan:

Es posible pensar, entonces, en especial en el caso de las organizaciones castrenses, en *grados de autonomía* de la organización antes que en *niveles de profesionalización* de la ocupación militar.⁸

⁶ El uso que hace Augusto Varas del término está escasamente especificado. Supone incorrectamente que todas las expresiones de autonomía profesional militar son perjudiciales para el control civil porque indican incrementos del poder político de las fuerzas armadas. Véase Varas (comp.), *op. cit.*, p. 3.

⁷ Huntington, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1957.

⁸ Barros, Alexandre de S. C. y Coelho, Edmundo C., "Military Intervention and Withdrawal in South America", en Lowenthal y Fitch (comps.), *op. cit.*, p. 439.

**Control civil
y accionar
castrense**

A medida que se hace más agudamente consciente de sus facultades profesionales, la organización derriba barreras y aumenta su distancia y aislamiento relativos con respecto al mundo exterior. En este aspecto, el mantenimiento de los límites es un componente normal e incluso deseable del avance profesional militar. Son los militares profesionalmente subdesarrollados cuyos límites son permeables quienes a menudo son presa de influencias sociales o políticas destructivas. Tales condiciones corresponden a los ambientes pretorianos de las sociedades inestables del Tercer Mundo.

La autonomía política militar, por otro lado, se refiere a la aversión y hasta el desafío castrense al control civil.⁹ 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. El grado de la 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. América Latina no ofrece confirmaciones de la afirmación de Huntington de que hay una identidad automática entre la autonomía corporativa y la subordinación política.¹⁰ Por el contrario, la autonomía corporativa y la sumisión al control civil pueden tener una relación recíproca inversa.

Expresado de otra manera, la autonomía puede ser un arma tanto ofensiva como defensiva en manos de los militares. Ofensivamente, su propósito es ostensiblemente político: limitar las prerrogativas del gobierno fortaleciendo

⁹ Abrahamsson, Bengt, *Military Professionalism and Political Power*, Beverly Hills, Sage, 1972; y O'Donnell, Guillermo, "Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons and the Argentine Case", en Lowenthal y Fitch (comps.), *op. cit.*, pp. 96-133.

¹⁰ Véase Huntington, Samuel, "The Professional Military Ethic", en Perlmuter, Amos y Plave Bennett, Valerie (comps.), *The Political Influence of the Military: A Comparative Reader*, New Haven, Yale University Press, 1980, pp. 47-51.

sus propias facultades de toma de decisiones. Más que perder de vista sus fronteras profesionales, los militares ponen a prueba sus límites exteriores rivalizando con el gobierno por la influencia y hasta el control sobre algunas cuestiones políticas. Defensivamente, su meta es más institucional, un medio por el cual protegen el núcleo de sus funciones profesionales contra la indeseada interferencia de "forasteros". Se preservan a sí mismos de una intromisión política "excesiva", la que, según creen, puede interferir en las metas de profesionalización y modernización.¹¹

Los proyectos ofensivos son conocidos en América Latina. En vez de relegarse a sí mismos a posiciones subordinadas dentro de la estructura política, los "nuevos militares profesionales" de las décadas del sesenta y del setenta expandieron sus esferas de influencia hasta absorber funciones previamente desempeñadas por los que se percibían como gobiernos civiles menos capaces.¹² A medida que el ejército fortalecía con su rol expansivo las fronteras institucionales entre sí mismo y la sociedad civil, también extendía los límites de su influencia política, hasta llegar a incluir la conquista del poder estatal.¹³ Este doble movimiento de aislamiento autorreforzado y ampliación de la influencia política evoca hoy temores hacia la autonomía corporativa.

Si bien concebidos para proteger intereses y valores centrales, los proyectos defensivos pueden promover la agresión o la insularidad. A fines del siglo pasado, la au-

Proyectos ofensivos y defensivos

¹¹ Esto es similar al concepto de autonomía interna, donde los militares tratan de impedir la interferencia política de los gobiernos en sus asuntos internos. Véase Barros y Coelho, *op. cit.*, p. 440.

¹² Stepan, Alfred, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Stepan, Alfred (comp.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 47-68.

¹³ Los ejércitos con concepciones que abogan por la expansión de su rol definen sus funciones dentro del marco de acción más amplio permisible, desdibujando los límites legítimos entre las actividades militares y las no militares a fin de justificar la intervención política. Véase Fitch, J. Samuel, "Military Professionalism, National Security and Democracy: Lessons from the Latin American Experience", *Pacific Focus*, No. 6, 1989, pp. 99-147.

tonomía permitió que las fuerzas armadas latinoamericanas se volvieran hacia adentro, preocupadas como estaban por los retos de la profesionalización. Se hicieron progresos en el reclutamiento, el entrenamiento, las adquisiciones y el desarrollo de un sistema jerárquico de grados y ascensos, todo lo cual contribuyó a la creación de una imagen propia más segura de los militares. Se imaginaron una sociedad como un microcosmos: el modelo ideal de eficiencia, igualdad (de oportunidades) y sofisticación tecnológica y organizativa. En contraposición, el sistema político parecía subdesarrollado: desgarrado por conflictos, ineficiente, incompetente e incapaz de resolver los grandes problemas que afligían a la sociedad.¹⁴ Si bien la naturaleza contenciosa y partidista del proceso democrático era odiosa para una institución que se concebía a sí misma como bien ordenada y de carácter verdaderamente nacional, en general las fuerzas armadas se mantuvieron apartadas de la política durante las primeras décadas del siglo xx. Hacia los años treinta, sin embargo, los militares se habían vuelto más agresivos y atacaban ferozmente a los gobiernos civiles por su supuesta interferencia en sus asuntos internos y la subversión de las normas profesionales de conducta con fines partidistas. En esta época, la intervención militar fue en general de una naturaleza correctiva, concebida para remplazar a políticos "entrometidos" por aquellos que respetaran las fronteras profesionales, después de lo cual las fuerzas armadas volvían a los cuarteles. En este aspecto, el golpe militar era una medida de corto plazo, interina y defensiva.

**Accionar
defensivo de
las fuerzas
armadas**

Si bien en América Latina no puede desecharse una regresión a un régimen autoritario ofensivo y de largo plazo, parece que el período contemporáneo también es testigo de nuevas formas de actitud defensiva militar. Es posible que las fuerzas armadas no deseen tanto socavar las instituciones democráticas como asegurarse ventajas corporativas dentro de ellas. Como señaló una vez Samuel Fi-

¹⁴ Véase Nunn, Frederick, *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1983, p. 250.

ner, incluso en el caso de que las fuerzas armadas profesen un fuerte sentimiento antirrégimen, el sentimiento no constituye un programa. Más que pretender debilitar al régimen, los militares tal vez estén expresando simplemente un "deseo de aislamiento, de autonomía y autogobierno dentro de su esfera".¹⁵

Sin duda, la mayoría de los ejércitos latinoamericanos están guiados por objetivos tanto institucionales como políticos. Sin embargo, la suposición de que *todas* las presiones, amenazas y desafíos militares actuales son movidas de apertura de una estrategia más amplia de desestabilización parece injustificada por dos razones importantes. En primer lugar, el regreso a un régimen autoritario no es necesariamente del interés corporativo de las fuerzas armadas. Muchos oficiales militares preferirían disociarse de la herencia autoritaria. Las políticas fracasadas y las prácticas inmorales de los gobiernos militares de América del Sur perjudicaron directamente a las mismas instituciones castrenses. La incompetencia, la autoexaltación y la represión militares mientras estaban en el poder contribuyeron no sólo a forjar un repudio sin precedentes hacia la profesión por parte de la sociedad civil, sino también a la aparición de una crisis de identidad en muchos integrantes del cuerpo de oficiales.¹⁶ Consecuentemente, la importancia, la unidad y la autoconfianza de los militares declinaron considerablemente en países como la Argentina, el Perú y el Uruguay en el momento de la transferencia del poder a manos civiles. Ansiosas por protegerse a sí mismas de las influencias divisionistas y corrosivas de la autoridad política, desde entonces las instituciones militares evitaron la práctica de los golpes.

En segundo lugar, las fuerzas armadas ya no se unen tan fácilmente como antaño en torno a temas ideológicos

¹⁵ Véase Finer, Samuel, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2a. ed., Boulder, Westview Press, 1988, p. 47.

¹⁶ Sobre el repudio público a los militares en la Argentina, véase *Latin America Weekly Report*, 16 de agosto de 1985, p. 10; y Little, Walter, "Civil-Military Relations in Contemporary Argentina", en *Government and Opposition*, No. 19, primavera de 1984, pp. 207-224.

**Objetivos
profesionales
y cuestión
política**

comunes. En rigor de verdad, hay una mayor diversidad de posiciones dentro del cuerpo de oficiales y entre las fuerzas acerca de la función adecuada de las fuerzas armadas en la sociedad, así como una genuina incertidumbre sobre las misiones primordiales de la institución. Los antiguos temores sobre la seguridad ante la subversión comunista, que hasta la fecha sirvieron como un punto focal para el aglutinamiento militar, han quedado prácticamente obsoletos luego de los dramáticos cambios producidos en la Unión Soviética y Europa oriental. El retroceso de la amenaza socavó una de las premisas centrales de la doctrina de la seguridad nacional: que sólo una vigilancia militar permanente dentro y fuera del gobierno podía hacer que la nación fuera impenetrable para su enemigo internacional. Hoy hay menos justificaciones que en las décadas pasadas para un retorno al estado guarnición. Los oficiales son más reticentes a asumir el papel dual de soldado y político y es más probable que reconozcan que hay límites entre la conducta profesional y la política. Esto, sin embargo, no significa decir que los militares y el gobierno no disputaron y seguirán disputando sobre esos límites. Las líneas entre el profesionalismo y la política se dibujan en la arena, no en el cemento, y todavía pueden cambiar de acuerdo con los vientos que prevalezcan. Pero tampoco debería decirse que las fuerzas armadas estuvieron uniformemente dispuestas a o fueron capaces de alcanzar la autonomía en todas las funciones relacionadas con la Defensa. La influencia real de los militares varía considerablemente, como se demostrará a continuación.

Variaciones en la autonomía militar

Si aceptamos que en la autonomía hay dimensiones profesionales y políticas así como proyectos militares ofensivos y defensivos, entonces cualquier investigación empírica debe ser sensible a la variación con que se expresa el poder militar. No debería suponerse, por ejemplo, que las prerrogativas son constantes a lo largo de los países o las funciones. Los militares pueden tener plena autoridad so-

bre algunas decisiones, autoridad compartida en otras y poca o ninguna en otras más. En primer lugar, es necesario desagregar las cuestiones relacionadas con la Defensa y luego disponerlas a lo largo del continuo profesional-político para conocer con precisión cuáles fueron las variaciones de la autonomía militar durante el período posautoritario.

Se recogieron datos sobre la autonomía militar en cinco democracias de América del Sur: la Argentina, el Brasil, el Uruguay, el Perú y Chile. Estos países fueron elegidos para el estudio precisamente porque emergieron de largos períodos de régimen autoritario. Comparten los legados de la dictadura militar y las ininterrumpidas luchas por la reconstrucción de las instituciones, los procesos y los programas democráticos. Ninguno ha completado este proceso de reconstrucción. Así, las comparaciones entre este conjunto de países y las democracias más estables de Venezuela y Colombia están condenadas al equívoco. Sin embargo, las realizadas dentro del conjunto pueden revelar el modo en que los factores contextuales modificaron o no las relaciones entre las élites civiles y militares.

Los datos específicos de cada país corresponden a ámbitos de decisión diferentes pero que ocasionalmente se superponen. Se incluyen las áreas de decisiones sobre personal en los niveles de oficiales superiores y subalternos, la dimensión de las fuerzas, la educación, la doctrina, la reforma y los presupuestos militares, la producción y la adquisición de armas, la organización de la Defensa, la recolección de informaciones, la seguridad interna y los derechos humanos. Se eligieron estas funciones porque son críticas para la Defensa y/o reflejan puntos de conflicto entre el gobierno y las fuerzas armadas. Para cada ámbito, los niveles de autonomía militar se dispusieron ordinalmente en una escala de bajos, medios y altos. Dadas las limitaciones de las pruebas disponibles, este dispositivo en escala fue de hecho el más apropiado para la tarea. Lisa y llanamente, no había equivalentes numéricos para muchas de las variables, y tampoco sería necesaria una escala más sofisticada, en la medida en que sólo se comparan cinco países a lo largo de doce áreas temáticas. Las

**Poder militar
y áreas de
decisión**

siguientes son descripciones y justificaciones de la inclusión de las categorías, así como de los niveles ordinales de comparación.

Decisiones sobre personal: los ascensos, los retiros y los nombramientos ayudan a dar forma a la dirección profesional e ideológica de las fuerzas armadas. Los niveles de autonomía corresponden al grado de discrecionalidad de que disfrutaban los militares en la toma de decisiones sobre personal. En los rangos más bajos, las facultades discrecionales son considerables y varían escasamente de país en país. En los más altos, sin embargo, el control varía. Si los militares establecen sus propias listas de ascensos y retiros, sujetas únicamente a la ratificación presidencial, entonces la autonomía es alta. Si postulan a dos o más oficiales para cada puesto, sometidos a la elección presidencial y la ratificación por el Senado, la autonomía es entonces más baja. Si el presidente puede aprobar, rechazar o recomendar independientemente, la autonomía militar es aún menor.

Dimensión de las fuerzas: en general, las fuerzas armadas latinoamericanas prefieren una fuerza más grande a una más pequeña para justificar mayores cuotas presupuestarias y conservar sus ventajas sobre otros ejércitos de la región. Los gobiernos democráticos preferirían fuerzas más pequeñas y menos costosas que reconocieran la prioridad acordada a las soluciones diplomáticas a las tensiones regionales. Así, la autonomía es simplemente una medida de si la dimensión total de las fuerzas aumentó, declinó o permaneció igual durante el período democrático.

Educación y doctrina militares: los militares también quieren un control exclusivo sobre la socialización de sus reclutas. Un adoctrinamiento adecuado asegura un mayor *esprit de corps* en la tropa. Las lecciones educativas son reforzadas por la naturaleza cerrada, disciplinaria y conformista de la institución militar. Las fuerzas armadas fortalecerían este ambiente enclaustrado de aprendizaje antes que exponer a sus soldados a las influencias imprede-

cibles y divisionistas de la sociedad y las universidades civiles. La autonomía militar alcanza su nivel más alto cuando se trata de impedir que los civiles dicten cursos en las academias militares o en los colegios superiores de guerra (o, como mínimo, pretenden controlar el contenido intelectual de los mismos), prohibir el traslado de soldados de instituciones militares a civiles de mayor nivel educativo e inhibir el manoseo civil de las apreciadas doctrinas de seguridad. La autonomía militar llega a su nivel más bajo donde los civiles pueden desarrollar su propio currículum, donde a los oficiales se les exige que hagan cursos fuera de los límites de los cuarteles y donde los civiles lograron redefinir las doctrinas centrales de Defensa y seguridad de los militares.

Reforma militar: las fuerzas armadas desean una autoridad discrecional en áreas como el despliegue de tropas, las transformaciones operacionales, el mejoramiento de los sistemas armamentísticos y la reorganización de las instituciones de investigación y los métodos de entrenamiento. Las reformas en cualquiera de estas áreas pueden alterar con facilidad el equilibrio de poder entre las distintas fuerzas, las unidades operacionales o los diferentes comandantes. Quienes tienen intereses enquistados y más para perder a causa de los cambios resistirán vigorosamente cualquier reforma iniciada por el gobierno. Si debe haber alguna, las fuerzas armadas preferirían ser las dueñas de sus propios designios. Donde los civiles son incapaces de influir en el proceso de reformas, la autonomía militar alcanza su punto más alto. Habría una menor autonomía donde civiles y militares elaboran en conjunto propuestas de reforma y las someten a la consideración castrense, y una aún más baja donde el Ministerio de Defensa en manos civiles diseña y pone en vigor sus propios planes reorganizativos.

Presupuestos militares: obviamente, es interés de las fuerzas armadas obtener y conservar presupuestos de Defensa más amplios. Sin embargo, los dirigentes civiles, enfrentados a la escasez de recursos económicos, las restric-

ciones fiscales que les imponen los prestamistas internacionales y las presiones de los electores que compiten por cuotas menguantes preferirían reducir los presupuestos militares cuando fuera posible –y donde un paso semejante mejorara su posición política–. De ahí que el presupuesto de Defensa sea a menudo un punto de conflicto entre ambos lados. Los desembolsos anuales reales de los fondos para la Defensa y las asignaciones militares como porcentaje de los gastos del gobierno central proporcionan una medida de la autonomía militar en esta área.

Producción y adquisición de armas: resulta ventajoso para los militares tener pleno control de la producción interna de bienes relacionados con la Defensa. Donde poseen, administran y regulan un complejo de industrias armamentísticas subsidiadas por el estado, pueden reducir su dependencia de proveedores extranjeros inseguros y también de la buena disposición del gobierno para facilitar transferencias de armas desde el exterior. Cuanto más dependiente se vuelve la nación de la producción interna de armas para su empleo, mayor influencia pueden lograr los militares sobre la asignación de recursos nacionales y el establecimiento de prioridades de Defensa. Por esta misma razón, los dirigentes democráticos preferirían privatizar la industria armamentística y/o ponerla bajo control civil directo. La autonomía está en niveles más altos donde las industrias de Defensa permanecen en manos de las fuerzas armadas, y en niveles más bajos donde se transfiere cierto control al estado o a la sociedad. Si por cualquier motivo las fuerzas armadas no establecieron sus propias industrias para la Defensa, deben comprar entonces sus armas en el exterior. Donde los militares pueden obtener todos los sistemas armamentísticos que desean, tienen en consecuencia mayores niveles de autonomía. Donde el gobierno bloquea efectivamente la compra de ciertos bienes, la autonomía es menor.

Organización de la Defensa: la influencia política a menudo se canaliza y mediatiza a través de las instituciones. La organización de las relaciones entre el gobierno y las ins-

tituciones militares puede afectar la eficacia con que las fuerzas armadas negocian su influencia con las autoridades y, asimismo, modificar la capacidad gubernamental de resistir esa influencia. Los miembros del Poder Ejecutivo prefieren que existan estratos burocráticos entre ellos y el cuerpo de oficiales, a fin de eliminar los canales directos de acceso de éstos. También prefieren que su autoridad esté centralizada en un solo Ministerio de Defensa con control civil, en oposición a ministerios separados del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, supervisados por los militares. Donde los civiles controlan un único Ministerio de Defensa, la autonomía militar está en su nivel más bajo. Donde existe un Ministerio de Defensa con supervisión militar o ministerios separados bajo control civil, la autonomía militar es más elevada, y lo es más aún donde ministros militares con rango de miembros del gabinete manejan sus propias burocracias.

Recolección de informaciones: en manos de las fuerzas armadas, la recolección de informaciones se convirtió en un poderoso componente del aparato de seguridad del estado durante los períodos de régimen autoritario. Si bien los militares también tienen razones legítimas relacionadas con la Defensa para reunir información, los gobiernos democráticos preferirían que tales tareas fueran manejadas y desempeñadas por civiles. De hecho, todas las democracias industriales avanzadas tienen agencias de recolección de inteligencia bajo control gubernamental. La autonomía militar está limitada, en la medida en que la inteligencia es dirigida y auspiciada por una única agencia controlada por el gobierno. Obviamente, la autonomía se incrementa donde los militares pueden supervisar sus propias operaciones.

Seguridad interna: en la década del sesenta, las fuerzas armadas pasaron de la preocupación por la defensa externa a la inquietud por la subversión y la insurrección internas. Aun a pesar de la desaparición de las guerrillas en América Latina, los militares siguieron convencidos de que todavía subsistían amenazas a la seguridad doméstica y

que sólo ellos podían preservar el "orden institucional de la república" contra disturbios públicos. En algunos casos, este autoproclamado derecho a la intervención fue codificado en leyes que desde entonces los gobiernos democráticos procuraron enmendar o derogar. La autonomía llega a su máximo nivel donde las fuerzas armadas pueden determinar el alcance, la frecuencia y la intensidad con que participan de las cuestiones de seguridad interna de la nación. Es menor donde los gobiernos pueden poner ciertos límites a estas actividades, y aún más baja donde la intervención militar está proscripta o sólo se acepta como último recurso.

Derechos humanos: bajo el régimen autoritario, los tribunales militares reclamaban jurisdicción sobre todos los infractores, tanto soldados como civiles. Con el retorno de la democracia, la cuestión fue si los oficiales podían ser demandados en tribunales civiles por haber cometido delitos contra los derechos humanos durante tiempos de paz. Si bien en ciertos casos tales transgresiones violan códigos de conducta militar, los fiscales civiles argumentaron que los oficiales son en primer lugar ciudadanos y, por lo tanto, están sujetos a leyes superiores del país y de la comunidad internacional. Las fuerzas armadas están en desacuerdo. Sostienen que si se produjeron violaciones, éstas tuvieron lugar durante guerras de contrainsurgencia, y de ahí que deban caer bajo su jurisdicción. En la medida en que los militares consiguieron mantenerse inmunes a todo procesamiento judicial, se deduce entonces que su autonomía es mayor. Donde las fuerzas armadas fueron sometidas inicialmente al procesamiento civil pero luego se derogaron las decisiones judiciales, la autonomía es menor, y alcanza su nivel más bajo donde los militares fueron obligados a cumplir plenamente las leyes civiles.

Hallazgos e interpretación

Promedios nacionales

El Cuadro 1 presenta los hallazgos sobre autonomía mili-

tar para los cinco países investigados. Los datos son reveladores en varios aspectos. En primer lugar, indican que el poder militar en la era posautoritaria no es en modo alguno uniforme, sino que varía según el país y el área temática. Las fuerzas armadas son más débiles en la Argentina, el Uruguay y el Perú que en el Brasil y Chile. Una vez desagregada por función, queda también claro que la autonomía es mayor en ciertas áreas y menor en otras. Por un lado, las fuerzas armadas exhiben un firme control sobre la educación, las doctrinas y la reforma. Por el otro, tienen mucho menos control sobre presupuestos, dimensión de las fuerzas y organización de la Defensa. En segundo lugar, es evidente que hay patrones de las variaciones. Primero consideraremos las explicaciones para las diferencias en los promedios nacionales, seguidas por una apreciación de las variaciones específicas de cada cuestión.

Los promedios nacionales corresponden bastante bien a tres variables interrelacionadas: el desempeño del régimen militar, la cohesión militar y el camino de transición al régimen democrático.¹⁷ Los regímenes burocrático-autoritarios que se desempeñaron bien tuvieron más capacidad de preservar a los militares del divisionismo político. Si bien existían rivalidades ideológicas y personales, se mantenían bajo la superficie y no demostraron ser especialmente perjudiciales para la institución. Fortalecido su prestigio relativo como consecuencia de los éxitos politi-

**La autonomía
militar en las
democracias
emergentes**

¹⁷ El argumento de que las graves dificultades económicas provocaron o reforzaron la desunión de los militares y que estos factores apresuraron la transición a la democracia es presentado por Epstein, Edward, "Legitimacy, Institutionalization and Opposition in Exclusionary Bureaucratic-Authoritarian Regimes: The Situation of the 1980s", en *Comparative Politics*, No. 17, octubre de 1984, pp. 37-54. Sobre los caminos de transición y sus presuntos efectos sobre las democracias emergentes, véase Stepan, Alfred, "Path toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", en O'Donnell, Guillermo, et al. (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 64-84. La influencia más general del régimen autoritario sobre las democracias emergentes se explica en Remmer, Karen L., "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America", en *Comparative Politics*, No. 17, abril de 1985, pp. 253-275.

CUADRO 1. Autonomía militar por país y por tema

	Argentina	Brasil	Uruguay	Perú	Chile
Nivel superior					
Decisiones sobre personal	B	A	M	B	M
Nivel subalterno					
Decisiones sobre personal	A	A	A	A	A
Dimensión de las fuerzas	B	A	B	B	A
Educación militar	A	A	A	M	A
Doctrina militar	A	A	A	M	A
Reforma militar	M	A	M	A	A
Presupuesto militar	B	A	B	M	A
Producción o adquisiciones militares	M	A	M	M	A
Organización de la Defensa	B	A	M	M-A	B
Recolección de inteligencia	B	M	M	A	A
Seguridad interna	B	M	A	M	A
Derechos humanos	M	A	A	A	A
Promedios comparables ^a	B	A	M	M	A

^a Se trata de cifras relativas y no absolutas, concebidas para mostrar los niveles de autonomía para cada país en relación con los demás.

cos, las fuerzas armadas estaban en condiciones de guiar la transferencia del poder a manos civiles y asegurarse ventajas importantes una vez que estuvieran instaladas las nuevas administraciones democráticas.¹⁸ En contraposición, los ejércitos que no lograron gobernar efectivamente sufrieron también reveses profesionales. Los fracasos políticos dejaron al cuerpo de oficiales herido, desgarrado por los conflictos y desmoralizado. El agotamiento por el pobre papel cumplido en el poder debilitó la capacidad militar para controlar la transición o los acontecimientos que la siguieron.

¹⁸ Mainwaring, Scott y Share, Donald, "Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en Selcher, Wayne (comp.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, Westview Press, 1986, pp. 175-215.

Los generales brasileños tienen el crédito de haber dirigido un experimento enormemente exitoso de desarrollo capitalista conducido por el estado entre 1968 y 1979. La lógica del éxito económico implicó que los cimientos del cambio político pudieran ponerse confiadamente por anticipado, y así se hizo. La liberalización precedió a la democratización por más de una década. Si bien la sustancia, el ritmo y la intensidad de los cambios fueron afectados por presiones desde abajo, las fuerzas armadas manejaron bastante bien la transición.¹⁹ Así, las fuerzas armadas brasileñas se mantuvieron como un poder político significativo mucho después de las elecciones de marzo de 1985 y conservaron altos niveles de autonomía.

Brasil

En Chile, los "Chicago boys" se las ingenjaron para reducir la inflación a un solo dígito y lograr tasas de crecimiento consistentemente altas entre 1976 y 1980 y 1984 y 1989. Lo único que impidió que este programa —la aplicación más pura de la doctrina del libre mercado en América del Sur— llegara a ser como el "milagro" brasileño fue la crisis económica de 1981-1983. No obstante, el éxito se evidencia en el hecho de que el programa y los principios económicos de los militares fueron mantenidos virtualmente intactos por sus sucesores democráticos. La cohesión militar se benefició, sin duda, a causa de su desempeño en el gobierno. Además, el general Pinochet mantuvo disciplinados a sus soldados gracias a su diestra manipulación de las reglamentaciones de ascensos y retiros.²⁰ Una dirigencia militar muy confiada reformó en 1980 la constitución chilena, haciendo que sus facultades para fiscalizar la transición se mantuvieran virtualmente inalterables. Sin embargo, si bien las fuerzas armadas chilenas establecieron las reglas de su retiro del gobierno, no pudieron controlar plenamente el ritmo o el desenlace de la transición. La pasmosa derrota del referéndum de Pinochet en noviembre de 1988, seguida un año más tarde por

Chile

¹⁹ Moreira Alves, Maria Helena, *State and Opposition in Military Brazil*, Austin, University of Texas Press, 1985.

²⁰ Véase Arriagada Herrera, Genaro, *The Politics of Power: Pinochet*, Boston, Unwin Hyman, 1988, pp. 102-169.

Uruguay y Perú

la victoria de la oposición en las elecciones presidenciales, propinó golpes inesperados a la estrategia pinochetista. Empero, ni siquiera la derrota fue suficiente para impedir que los militares obtuvieran amplios márgenes de influencia dentro del nuevo orden democrático.

El Uruguay y el Perú, los dos países que experimentan niveles moderados de autonomía militar, compartieron herencias autoritarias y una transición similares. En ambos casos, los anteriores gobiernos militares sufrieron las consecuencias de un pobre desempeño económico y una legitimación declinante. La recesión peruana de 1974-1977, combinada con el rechazo popular de las políticas más conservadoras del segundo gobierno revolucionario, dejaron a las fuerzas armadas aisladas, debilitadas y divididas. Afortunadamente para ellas, sin embargo, reconocieron con rapidez el aprieto en que se encontraban y se prepararon para retirarse con el tiempo suficiente para salvaguardar cierto grado de respeto en su retorno a los cuarteles.²¹ En el Uruguay, los militares fueron heridos pero no vencidos por el rechazo popular a su constitución, propuesta en 1980. Aun se las arreglaron para disputar con los civiles sobre los términos de la transición, al mismo tiempo que promulgaban un conjunto de enmiendas constitucionales de último momento concebidas para preservar sus prerrogativas de seguridad en el nuevo orden democrático.²² Los militares tampoco pudieron controlar solitariamente la transición, pero la coadministraron, preservando con ello cierta influencia sobre los nuevos gobiernos.

Argentina

Por último, los niveles más bajos de autonomía militar en la Argentina pueden atribuirse a los efectos combina-

²¹ Véase Cotler, Julio, "Military Intervention and 'Transfer to Civilians' in Peru", en O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 171.

²² Véase González, Luis, "Uruguay, 1980-81: An Unexpected Opening", en *Latin American Research Review*, No. 18, 1983, pp. 63-76; Weinstein, Martin, *Uruguay: Democracy at the Crossroads*, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 74-112; Gillespie, Charles G., "Uruguay's Transition from Collegial Military-Technocratic Rules", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (comps.), *Latin America*, cit., pp. 173-195.

dos de los fracasos en el desempeño de la junta, la devastación de la moral militar luego de la derrota de Malvinas y la pérdida resultante de todas las facultades para establecer el ritmo y los términos de la transición al régimen civil. El desempeño había resultado insatisfactorio aun dentro del estrecho conjunto de indicadores elegido por el régimen mismo. Esto debilitó la confianza del gobierno del Proceso de Reorganización Nacional y promovió divisiones internas dentro de las filas castrenses. Fatalmente dividido hacia 1981, el régimen no pudo acordar una estrategia, ya fuera de renovación de la represión o de liberalización política. Enfrentado por primera vez a una oposición vocinglera y movilizada, el gobierno de Galtieri buscó un nuevo tema unificador en la invasión de las Malvinas. Gracias a la derrota en esa guerra, las fuerzas armadas argentinas quedaron como una organización enormemente debilitada, incapaz de hablar con una sola voz o de ejercer alguna influencia real sobre el proceso de redemocratización.²³

Si bien las coacciones fundacionales antes mencionadas contribuyen en mucho a dar cuenta de las diferencias en los niveles promedio de autonomía militar según los países, no explican adecuadamente las variaciones dentro de cada uno por área temática. En el Cuadro 2, las doce áreas temáticas se dispusieron por niveles de autonomía y a lo largo de un continuo de ámbitos de decisión, desde el más profesional al más político. Organizado de este modo, se advierte claramente que existe alguna asociación entre autonomía, por un lado, y la posición de un tema en el continuo profesional-político por el otro. Las explicaciones siguientes reconocen la influencia general de los ámbitos de decisión profesionales y políticos pero van más allá de ellos, para sugerir razones más específicas de las variaciones en la autonomía.

²³ Fontana, Andrés, "Fuerzas armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina", Kellogg Institute Working, Paper 28, julio de 1984, pp. 1-38; Pion-Berlin, David, "The Fall of Military Rule in Argentina, 1976-1983", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, No. 27, verano de 1985, pp. 55-76.

CUADRO 2

Temas de Defensa, autonomía militar y el continuo profesional-político

		Profesional	Profesional político	Político
Niveles de autonomía	Alto	Decisiones sobre personal en nivel subalterno Doctrina militar Educación militar Reforma militar		Derechos humanos Seguridad interna
	Medio		Producción/adquisición de armas Presupuesto militar Organización de Defensa	Recolección de información de inteligencia
	Bajo	Dimensión de fuerzas	Decisiones sobre personal en nivel superior	

La esfera militar profesional de influencia

El control militar sobre las funciones profesionales internas o centrales es, en general, considerable. Las reformas institucionales y la socialización y el ascenso de los oficiales subalternos son prerrogativas que se han preservado y protegido de la interferencia exterior.²⁴ Esto es así incluso donde los militares salieron de la transición en una posición debilitada (la Argentina), lo que indica que cuanto más cerca del "centro" profesional de la institución está ubicada una prerrogativa, más vigorosamente se la defenderá.

Se ha demostrado particularmente difícil anular los efectos del adoctrinamiento a largo plazo dentro del cerrado ambiente de los cuarteles. Mientras la educación se limite exclusivamente a las academias militares, es improbable que los soldados se expongan a puntos de vista alternativos o desarrollen una mayor tolerancia hacia el debate y el disenso intelectuales. Pero con muy pocas excepciones los gobiernos democráticos de América Latina han sido incapaces de imponer a los oficiales la asistencia a las universidades civiles. En la Argentina, nunca se implementó una recomendación gubernamental en el sentido de que los oficiales con grado de capitán o más altos hicieran cursos de posgrado civiles, lo mismo que las sugerencias de que se reformaran los currícula de los colegios militares. En el Perú, el Brasil y la Argentina, hay civiles que asisten o dan cursos en los colegios superiores de guerra. Pero el contenido intelectual de esos cursos es cuidadosamente controlado por las fuerzas armadas, y el proceso de selección asegura que los profesores elegidos sean a menudo tan conservadores como sus pares militares, si no más.²⁵

**Control
militar
y dimensión
profesional**

²⁴ Nordlinger clasificó como asuntos internos de la corporación militar el currículum educativo y de entrenamiento, los deberes y ascensos de todos los oficiales excepto los más antiguos, y las estrategias de Defensa. Véase Nordlinger, Eric, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1977, p. 71.

²⁵ El autor tiene conocimiento directo del funcionamiento de la Escuela Superior de Guerra de la Argentina como resultado de varias visitas he-

No sorprende el control castrense de los ascensos en los niveles inferiores (definidos aquí como los que están por debajo del grado de coronel). Los criterios para el avance están bien establecidos y dictaminan que los ascensos deben realizarse de acuerdo con la antigüedad y el mérito. Cuando los militares se apartan de estas formalidades, lo hacen según su propia voluntad. Tras haber aprendido de los errores fatales de anteriores presidentes que trataron de politizar a las bases militares, los dirigentes políticos prefieren no comprometerse en tales decisiones.²⁶

La reforma militar, sin embargo, es un asunto diferente. A los gobiernos les gustaría que las fuerzas armadas emprendieran ciertas reformas que mejoraran la eficacia en términos de costo de las operaciones defensivas y facilitarían una mayor cooperación interfuerzas con la política de Defensa nacional. Pero han sido completamente incapaces de superar la inercia y la oposición institucionales.²⁷ Reformar es convocar a las fuerzas armadas a abandonar patrones innatos de comportamiento que durante décadas fueron útiles a sus miembros en el nivel individual, independientemente de cuán irracionales puedan haber sido en el nivel institucional. Las rivalidades perso-

chas en agosto de 1989. Frank McCann Jr. suministró al autor información sobre la Escuela de Comando y Estado Mayor del Brasil. Sobre la educación militar peruana, véase Villanueva, Víctor, *El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada*. Lima, Campodónico Ediciones, 1972.

²⁶ Tal vez las dos más grandes tragedias de interferencia civil se produjeron durante las presidencias de Hipólito Yrigoyen en la Argentina (1928-1930) y João Goulart en el Brasil (1961-1964). La intromisión incansable y abierta en los asuntos institucionales de las fuerzas armadas resultó en el derrocamiento de sus respectivas administraciones.

²⁷ Los ministros de Defensa argentinos Raúl Borrás y Roque Carranza hicieron repetidos llamamientos a la unificación y coordinación de las operaciones militares para superar los problemas experimentados en la guerra de las Malvinas. En general, estas propuestas fueron bien recibidas por los jefes de Estado Mayor, pero chocaron con la resistencia de otros oficiales de la estructura de mandos. Véase *Foreign Broadcast Information Service-Latin America (FBIS-LAT)*, 5 de marzo de 1984, pp. B2-B3; 2 de octubre de 1985, pp. B2-B3; *Latin America Weekly Report*, 25 de octubre de 1985, p. 1.

nales y de arma por recursos escasos complicaron la búsqueda de la unificación y racionalización de las funciones militares. Los sistemas armamentísticos, las agencias de inteligencia y los centros de investigación eran activos que debían ser celosamente conservados y preservados en sus formas históricas, y no entregados al Ministerio de Defensa para que los eliminara, transformara, fusionara o reasignara en beneficio del conjunto. La disposición de las tres fuerzas para adaptarse a nuevos patrones de interacción cooperativa quedó rezagada con respecto a los deseos civiles de transformación militar.

El único descubrimiento sorprendente en la esfera profesional fue la aptitud de los gobiernos civiles para reducir la dimensión de las fuerzas. En la Argentina, la disminución de personal militar, considerando todas las fuerzas, fue equivalente al 49% entre 1983 y 1987. En el Perú, el conjunto de las fuerzas de Defensa se redujo de 135.000 miembros en 1983 a 113.000 en 1987 (16,7%) y en el Uruguay el 11% en el mismo período.²⁸ Las reducciones de la dimensión de las fuerzas castrenses se justificaron con argumentos políticos, económicos y militares. Políticamente, las tensiones intrarregionales han menguado notablemente desde el retorno al régimen democrático. Las iniciativas diplomáticas reemplazaron al equilibrio militar como el principal mecanismo para evitar conflictos entre estados vecinos. Económicamente, estas sociedades subdesarrolladas mal pueden afrontar el sostenimiento de grandes ejércitos. Y militarmente, las nuevas formas de combate tecnológicamente superiores exigen la integración y la modernización de las unidades de combate.

Muchos oficiales celosos de sus carreras, persuadidos por estas nuevas realidades, no impugnaron el cambio. Otros ofrecieron resistencia, temiendo la pérdida de poder y de los privilegios personales. Esa resistencia pudo explicar por qué las fuerzas armadas brasileñas se expandie-

Gobierno civil y esfera profesional

²⁸ Las cifras sobre la dimensión de las fuerzas han sido extraídas de International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 1983-1984, p. 127, y 1988-1989, p. 227.

ron durante el período democrático. Que otros gobiernos hayan prevalecido a pesar de tal resistencia hace que estas reducciones de las fuerzas aparezcan como mucho más impresionantes.

La zona gris profesional-política

Autonomía y Defensa

La zona gris define el oscuro terreno intermedio entre los militares y la autoridad civil, donde las cuestiones tienen un contenido tanto profesional como político. Si bien en este ámbito de decisión todas las funciones se relacionan con la Defensa, lo que está en cuestión es quién tendrá la facultad de tomar las decisiones. El descubrimiento (véase Cuadro 2) de que desde la transición al régimen democrático los niveles de autonomía militar en la zona gris no han sido especialmente altos es tranquilizante para los gobiernos que luchan por establecer esferas de influencia más amplias.

Las decisiones acerca de la asignación de los recursos gubernamentales tienen necesariamente un contenido político. Por esta razón, la producción y la adquisición de armas y los presupuestos militares se incluyeron en la zona gris. Los dos países con establecimientos industriales militares de dimensión considerable son la Argentina y el Brasil. Las fuerzas armadas brasileñas desarrollaron la mayor y más sofisticada industria armamentística del Tercer Mundo, equipándose no sólo a sí mismas sino también a otras naciones. Esta industria es supervisada por IMBEL, una empresa estatal administrada por el Ministerio del Ejército. Las fuerzas armadas del Brasil tienen también su propio programa de investigación y producción nucleares. En la Argentina, las fuerzas armadas tuvieron durante años una participación mayoritaria en *Fabricaciones Militares*, un gran conglomerado subsidiado por el estado con trece complejos industriales independientes que fabrican por sí solos o en colaboración con otros, entre otras cosas, vehículos blindados, misiles antiaéreos y submarinos. Sin embargo, muchas de estas empresas fueron privatizadas por la administración del presidente Carlos Menem. Por consiguiente, los militares han perdido parte de su con-

trol.²⁹ La industria de armas es considerablemente más pequeña en Chile, pero no obstante sigue siendo auspiciada por los militares. Los países que no fabrican sus propios armamentos se basan en las adquisiciones. En el Uruguay, el Ejército pudo comprar lo que quiso, no así la Marina y la Fuerza Aérea, por lo que están mal provistas de pertrechos.³⁰ En el Perú, las importaciones de armas fueron restringidas por el gobierno de Alan García.

El patrón general parece consistir en que donde las industrias armamentísticas nacionales han sido eficientes, más o menos autosustentables e importantes proveedoras de divisas, los militares conservaron altos niveles de autonomía. Donde esas industrias son deficientemente administradas y gravosamente subsidiadas, los gobiernos sometidos a las presiones fiscales redujeron el peso de sus gastos de Defensa, asumiendo el control de esas empresas o vendiéndolas.

En tres de los cinco casos estudiados, los gastos del gobierno central en Defensa declinaron. En la Argentina cayeron abruptamente un 40% entre 1983 y 1986, lo que representó la mayor reducción mundial en gastos militares entre los países cuyo presupuesto total de Defensa superara los cien millones de dólares. En el Uruguay, el personal militar de todos los grados sufrió descensos reales en sus salarios entre 1985 y 1989, mientras el presupuesto global de Defensa cayó del 4,38% al 2,01% del PBI en el mismo período. En el Perú, el gobierno de Belaúnde Terry concedió una mayor participación presupuestaria a las fuerzas armadas, sólo para ver cómo Alan García revertía su política. Únicamente en el Brasil pudieron las fuerzas armadas preservar aumentos consistentes (aunque modestos) en su presupuesto. Esta tendencia fue especialmente perturbadora para los oficiales argentinos, que se quejaban de estar perdiendo las ventajas con respecto a

**Industria
armamentística
y gasto público**

²⁹ La información sobre las industrias armamentísticas brasileñas y argentinas puede encontrarse en Keegan, John, *World Armies*, 2a. ed., Londres, Macmillan, 1983, pp. 24-25 y 76-79.

³⁰ English, Adrian, *Regional Defense Profile Number 1: Latin America*, Londres, Jane's Publishers, 1988, p. 270.

sus perennes adversarios. Es significativo el hecho de que durante casi cuatro años Alfonsín insistió con los cortes en Defensa pese a la considerable oposición militar.³¹

La batalla por la producción, la adquisición y las asignaciones presupuestarias subraya la importancia de la transición al régimen democrático, la determinación de los gobiernos democráticos para establecer sus propias agendas y los sacrificios que la depresión económica y la austeridad fiscal impusieron a todas las partes interesadas. La retirada de las fuerzas armadas del poder redujo su control sobre las cuotas presupuestarias. Hoy, los dirigentes civiles asumen la alternativa de sopesar las asignaciones de Defensa con respecto a otras prioridades. Si bien no hay duda de que la elevación de los salarios militares ocasionará un mayor acatamiento castrense al régimen civil, esto puede suceder a expensas de déficits que reducen la confianza de los prestamistas internacionales. Los problemas estructurales del estancamiento económico, la inflación y las deudas trabajaron, irónicamente, en favor del control civil al forzar a los líderes militares a aceptar las duras opciones económicas. En décadas pasadas, el temor a las represalias militares habría sido suficiente para modificar las prioridades de provisión de fondos en favor de la Defensa. Ya no sucede así.

Reforma burocrática y fuerzas armadas

Los civiles han tenido un éxito aún más grande en la restructuración de las organizaciones de Defensa que vinculan al gobierno con las fuerzas armadas. Los ministerios separados de cada arma (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) fueron remplazados por ministerios únicos en la Argentina, Chile, el Uruguay y el Perú; al frente de los mismos fueron designados civiles en la Argentina y Chile y los comandantes en jefe

³¹ Los datos sobre los gastos de Defensa como porcentaje del PBI y los desembolsos del gobierno central para estos cinco países se encuentran en Wilkie, James W. (comp.), *The Statistical Abstract of Latin America*, Los Angeles, UCLA, 1989, p. 262. Información complementaria sobre la Argentina en Gargiulo, Gerardo P., "Gasto militar y política de Defensa", *Desarrollo Económico*, No. 28, abril-junio de 1988, p. 96. La información salarial sobre las fuerzas de Defensa uruguayas es citada por Rial, Juan, "Las Fuerzas Armadas en los Años 90: Una Agenda de Discusión", Sociedad de Análisis Político, Montevideo, 1990, pp. 39-40.

militares fueron rebajados a jefes de Estado Mayor de sus respectivas fuerzas en la Argentina. Al insertar un estrato burocrático adicional entre el Poder Ejecutivo y las fuerzas armadas, tales cambios limitaron al menos formalmente el acceso directo de los militares al presidente.

En algunos casos no queda claro hasta ahora si la reorganización modificó realmente los modos tradicionales de conducta. Por ejemplo, Italo Luder, ex ministro de Defensa argentino del gobierno de Carlos Menem, renunció como protesta ante el hecho de que oficiales superiores lo excluyeran de sus reuniones privadas con el presidente. En el Perú, cada una de las fuerzas se resistió a ceder poder al Ministerio de Defensa único creado en 1987.³² Aunque legalmente los civiles pueden estar al frente de los nuevos ministerios de Defensa en el Uruguay y en el Perú, en la práctica estos puestos fueron ofrecidos a oficiales militares retirados y en actividad. De todas maneras, estas reformas burocráticas combinadas no deben desecharse, dado que ponen los cimientos institucionales de un mayor control civil.

¿Por qué pudieron los civiles alcanzar reorganizaciones institucionales de este tipo? En primer lugar, en general es prerrogativa constitucional del presidente reordenar sus ministerios como le parezca adecuado, si bien ocasionalmente debe contar con la aprobación parlamentaria. Segundo, las reorganizaciones de este tipo en la "zona gris" son menos riesgosas y costosas para las fuerzas armadas que las reformas internas. Los ministerios de Defensa, por ejemplo, no requieren la eliminación de instalaciones o de personal militar. Tercero, los oficiales preocupados por sus carreras que abogan por la modernización dan la bienvenida a la mayor centralización del poder que caracteriza al Ministerio de Defensa único y creen que éste facilitará la integración y la coordinación de las unidades militares.

Las decisiones que gobiernan los ascensos y retiros de los oficiales superiores también se toman a lo largo de la

**Política de
ascensos y
retiros de los
gobiernos
democráticos**

³² El autor agradece a Dan Masterson esta observación sobre los militares peruanos.

delgada línea entre lo profesional y lo político. En teoría, las reglas se conciben como un sistema de controles y equilibrios para impedir que alguno de los lados abuse de sus poderes a expensas del otro. Idealmente, estas reglas deberían permitir la coparticipación de oficiales y del primer mandatario en este tipo de decisiones personales. La distribución real de la autoridad, sin embargo, varía de caso en caso.

Los líderes civiles tuvieron una discrecionalidad máxima en los primeros momentos de sus mandatos. Casi sin excepciones, pudieron eliminar a los obstruccionistas de línea dura y remplazarlos por *aperturistas** blandos cuya lealtad más firme al proceso democrático contribuyó a estabilizar los nuevos gobiernos. En la Argentina, a un año de asumir su cargo, el presidente Alfonsín había expulsado a todo el cuerpo de oficiales con el grado de generales que habían servido durante la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional. No obstante las quejas y los gestos desafiantes de los militares mismos, el presidente uruguayo Sanguinetti reemplazó al general de línea dura Julio César Bonelli, jefe de la estratégica primera región militar, devolviendo el estatus militar a una serie de oficiales de línea blanda que habían sufrido las purgas de la dictadura por sus opiniones políticas. En el Perú, Alan García retiró al jefe del comando conjunto de las fuerzas armadas en septiembre de 1985 por su complicidad en una masacre de campesinos, y también despidió a los mandos superiores del Ejército y la Armada por su deslealtad.³³

Aparentemente, para el Poder Ejecutivo es menos riesgoso tomar decisiones personales de este tipo durante la fase inmediatamente posautoritaria de gobierno. En esa coyuntura, es posible argumentar legítimamente que la nueva administración debe poder completar la transición

* En castellano en el original (n. del t.).

³³ Los cambios del personal argentino se describen en *Latin America Weekly Report*, 15 de marzo de 1985, p. 9; los datos sobre el Perú se han extraído de *FBIS-LAT*, 16 de septiembre de 1985, p. vi; los cambios en el Uruguay figuran en *Latin American Southern Cone Report*, 24 de mayo de 1985, p. 1.

al nuevo orden, y sólo puede hacerlo eliminando los vestigios del viejo. Segundo, el presidente está en la cúspide de sus facultades, por haber surgido recién de una victoria electoral y disfrutar de una legitimidad generalizada. No obstante, las reglas de ascensos y retiros en la era posautoritaria preservaron para las cabezas civiles del estado márgenes importantes de autoridad a lo largo de toda su permanencia en el poder. Por ejemplo, todos los presidentes de los estados democratizados eligieron a sus comandantes superiores de las fuerzas armadas. Mientras en el Brasil esto es sólo una mera formalidad, dado que el presidente sólo puede aprobar nombres preseleccionados por las mismas fuerzas armadas, no sucede así en el resto. En la Argentina, el presidente puede rechazar a los postulantes militares o recomendar sus propias alternativas. En Chile, el presidente tiene la facultad de rechazar las nominaciones militares pero no de proponer las propias. Y en el Uruguay puede elegir entre dos candidatos para cada cargo de máximo nivel. La autoridad civil también se extendió al Poder Legislativo. Excepto en el Brasil y en Chile, el Senado tiene la facultad de aprobar o rechazar a los comandantes en jefe seleccionados por el presidente y a los oficiales de grados medios seleccionados por las fuerzas armadas. Los vetos presidenciales a las decisiones senatoriales están sujetos a la ratificación o al rechazo legislativo.

La esfera política de influencia

Es difícil aislar cuestiones que tengan un carácter puramente político. Se incluyen aquí las que tal vez tengan el contenido político más fuerte. La primera concierne a los derechos humanos y el sistema judicial. En cuatro de los cinco casos, los militares aislaron a su cuerpo de oficiales de los procesamiento judiciales por delitos contra los derechos humanos en el pasado. En el Uruguay, la presión militar obligó al gobierno a otorgar una amnistía a los oficiales de todos los grados por cualquier fechoría que hubieran cometido. Una población intimidada ratificó la medida dos años más tarde. En el Brasil y en Chile se impu-

Tribunales civiles

sieron autoamnistías, y las fuerzas armadas se han rehusado a permitir que ninguno de sus subordinados se presente ante magistrados civiles.

Lo típico es que los militares sostengan que los tribunales civiles no tienen jurisdicción sobre las infracciones cometidas durante tiempos de "guerra". Límites legales al margen, los militares sudamericanos opusieron una feroz resistencia a los tribunales porque en última instancia temen que el procesamiento de aunque sea un puñado de oficiales pueda implicar con facilidad a otros a lo largo de la cadena de mandos, arrastrando a toda la institución en el proceso.³⁴ Desde este punto de vista, los juicios por violaciones a los derechos humanos constituyen ataques a la integridad corporativa castrense. También representan un repudio de la práctica militar, dado que los oficiales consideran que sus campañas de contrainsurgencia fueron justas y honorables y en favor de los mejores intereses de la nación. La inmunidad a los procesamientos que las fuerzas armadas se autoconcedieron ha debilitado las facultades independientes del Poder Judicial y colocado al personal de aquéllas por encima de la ley. El fracaso de los gobiernos en llevar a los oficiales a la justicia por violaciones a los derechos humanos es tal vez el obstáculo más grave a la plena consolidación democrática, porque inmuniza efectivamente a los soldados contra los procesamientos, reduciendo con ello los costos de la represión en el futuro.

Seguridad interna

Los niveles de la autonomía militar con respecto a la seguridad interna han sido de moderados a altos. Aquí debe hacerse una distinción entre la ley y la práctica. De acuerdo con el artículo 142 de la nueva constitución brasileña, un objetivo de los militares es "mantener la ley y el orden" con la autorización del gobierno. Legalmente, esto marca un progreso sobre anteriores constituciones, que otorgaban a los militares una discrecionalidad exclusiva. En la práctica, sin embargo, las fuerzas armadas sancionaron

³⁴ Este temor se deduce naturalmente del hecho de que las atrocidades se cometieron a menudo colectivamente, lo que motivó que los soldados suscribieran pactos de sangre [en castellano en el original, n. del t.] e hicieran juramentos de silencio sobre sus fechorías.

su propia intervención en los asuntos internos para refrenar la reforma agraria o aplastar huelgas obreras.³⁵

En el Uruguay, los militares son los principales garantes del *buen orden** y se reservan el derecho exclusivo de destituir al gobierno constitucional cuando ese orden esté amenazado. El caso peruano plantea la cuestión de la dirección de la influencia. Desde la transición al régimen democrático en 1980, las fuerzas armadas tuvieron la facultad de mantener el orden público, designar funcionarios y suspender las garantías constitucionales en más de una docena de provincias afectadas por las actividades terroristas de Sendero Luminoso. Con todo, esas facultades les fueron delegadas por las autoridades constitucionales. Los militares prosiguieron la guerra contra la guerrilla aguijoneados por los gobiernos democráticos y sólo con gran renuencia. La mayoría de los oficiales peruanos cree que su principal misión fue y sigue siendo proteger las fronteras de su país contra las agresiones externas de tropas chilenas o ecuatorianas, y no comprometerse en operativos de contrainsurgencia contra su propio pueblo. El hecho de que estén enredados en una guerra interna atestigua la capacidad de los gobiernos de establecer las misiones de Defensa y seguridad de los militares. Del mismo modo, en la Argentina el gobierno ha tenido éxito en la redefinición de la misión de las fuerzas armadas, aunque en el sentido de una menor y no una mayor intervención interna.³⁶ En Chile, la seguridad interna sigue siendo de incumbencia de las fuerzas armadas.

Finalmente, en la recolección de inteligencia hay un registro mixto. Por un lado, esta función fue centralizada y colocada bajo supervisión civil tanto en la Argentina como en el Brasil. Si bien las fuerzas armadas siguen reuniendo

³⁵ Véase *1988 Constitution of the Federal Republic of Brazil*, reeditado en FBIS-LAT, 5 de diciembre de 1988, p. 44.

* En castellano en el original (n. del t.).

³⁶ Las penetrantes observaciones sobre la misión militar peruana fueron brindadas por Dan Masterson en conversaciones con el autor. Sobre la exclusión de los militares argentinos de las funciones de seguridad interna, véase República Argentina, "Ley de Defensa Nacional", *Boletín Oficial*, Sección 1a., mayo de 1988, p. 4.

información, sus operaciones se incluyen bajo el paraguas de las agencias centrales de inteligencia fiscalizadas por el gobierno. Por el otro, la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE) argentina y el Serviço Nacional de Informações (SNI) brasileño dependen en muchos casos de personal militar más experimentado para desempeñar sus funciones. Los operadores militares pueden oponerse a las órdenes políticas o incluso usar su situación para espiar al propio gobierno. Así, no siempre es claro de quién son los intereses que estas organizaciones se dedican a defender.

Por ejemplo, en el Brasil no es seguro que se pueda limitar plenamente a las agencias, durante mucho tiempo consideradas como "estados dentro del estado".³⁷ En el Perú y en Chile, donde la recolección de información de inteligencia es efectuada por ramas separadas de las fuerzas armadas, no hay una oficina central de distribución de la información y por lo tanto tampoco control civil. Esto también se aplica al Uruguay, si bien actualmente allí el servicio de inteligencia para la Defensa del Ejército debe informar dos veces por mes al Ministerio de Defensa. En suma, debido a deficiencias en la experiencia civil y a las dificultades para dismantelar una infraestructura autoritaria de inteligencia, quedan vestigios del estado militarizado.

Conclusión

Los límites de la autonomía militar

Este estudio revela que la autonomía militar es un fenómeno complejo que desafía las terminologías o las explicaciones simples. Aunque es innegable que las fuerzas armadas siguen siendo actores políticos de importancia en el periodo posautoritario, su poder no es ni ilimitado ni uniforme. Parece haber un techo para el mismo, por encima del cual ellas no quieren o no pueden pasar y por debajo del cual desean extender su influencia dentro del orden democrático, con variaciones según el contexto y el área temática.³⁸ Las advertencias agoreras acerca del po-

³⁷ Véase Stepan, *Rethinking Military Politics*, cit., pp. 13-29.

³⁸ La prueba de que existe ese techo al poder militar radica en el hecho

der militar agregado en la nueva era democrática en América del Sur son erróneas por demasiado generales: disfrazan las variaciones en los logros y objetivos probables de establecimientos militares independientes.

Las fuerzas armadas parecen haber tenido mayor éxito en la preservación de las funciones profesionales "centrales" que de las que se encuentran más en la "periferia". Los niveles de autonomía militar en las funciones que se consideran claramente como internas de la profesión son más elevados; son más bajos donde las funciones se ubican en la zona gris entre las esferas profesional y política de influencia o dentro de la esfera política misma. Excepciones a esta regla son las cuestiones de la dimensión de las fuerzas, los derechos humanos y la seguridad interna, en las que la autonomía militar fue mucho mayor o menor que lo esperado. Si bien el patrón general parece haber justificado la distinción conceptual entre los campos institucional y político de autonomía, deben señalarse otras influencias.

En primer lugar, existe una brecha conceptual entre los militares y el gobierno. Ambos lados tienen diferentes puntos de vista, lo que a veces oscureció los límites entre sus respectivas esferas de influencia. Como consideran que están en juego sus reputaciones profesionales, las fuerzas armadas obstruyeron los procedimientos judiciales aun cuando los civiles sostienen que éstos se encuentran lisa y llanamente dentro del ámbito político. De manera similar, las fuerzas armadas (y el Ejército en particular) no han abandonado enteramente la opinión de que la seguridad interna se encuentra dentro de su jurisdicción, en tanto los dirigentes democráticos creen que tales operaciones corresponden a la policía y a las fuerzas de seguridad interna. Como consecuencia, los militares estuvieron dispuestos a invadir con mayor presteza la autoridad civil en esas áreas. Donde los gobiernos resistieron con

de que los militares no intervinieron para derrocar a los gobiernos democráticos durante la peor depresión económica de la historia latinoamericana. Véase Horowitz, Irving L., "Militarism and Civil-Military Relationships in Latin America: Implications for the Third World", *Research in Political Sociology*, No. 1, 1985, p. 93.

éxito estos avances, los niveles de autonomía militar han sido más bajos. Donde eso no ocurrió, la autonomía fue más elevada.

Segundo: en cualquier acción política hay costos y beneficios, lo que sugiere que el cálculo de los riesgos también debe factorarse en cualquier explicación acerca de la autonomía militar. Donde los civiles presumen que los beneficios de desafiar a las fuerzas armadas en torno a la autoridad discrecional superan a los costos, a menudo ese desafío se lleva a cabo. Si es exitoso, el gobierno puede ampliar su esfera de influencia dentro de la zona gris profesional-política. Por consiguiente, durante la primera fase de sus administraciones, varios presidentes sudamericanos forzaron el retiro de oficiales superiores haciendo caso omiso de las objeciones de las fuerzas armadas. Calcularon que los riesgos eran menores en un momento en que sus poderes y su legitimidad política estaban en su punto máximo. A la inversa, la esfera política no es necesariamente sacrosanta para las fuerzas armadas. Cuando los militares consideran que puede ganarse una ventaja con un costo mínimo, es posible que estén dispuestos a violar los límites entre las esferas profesional y política.

**La influencia
militar en la
esfera política**

Pero la evidencia sugiere que las fuerzas armadas no estuvieron dispuestas a, o fueron incapaces de, extender su esfera de influencia a importantes "parcelas del territorio político". Si bien no puede desecharse una regresión a prácticas pasadas de intervención militar, los datos utilizados en este estudio no respaldan la opinión de que América del Sur experimenta meramente otro "giro del ciclo político". Las discontinuidades con el pasado son demasiadas para excluir la posibilidad de que el continente pueda estar abriendo un nuevo terreno político. Lo que la evidencia sí indica es que los objetivos por los cuales se ejerce el poder militar pueden diferir. Donde prevalece la autonomía institucional es probable que el proyecto militar sea más defensivo, apuntado a minimizar la interferencia exterior en las cuestiones profesionales "centrales". En este caso, la autonomía sería plenamente compatible con el control civil. Tener discrecionalidad en un conjunto más estrecho de funciones agudiza los límites entre las esferas

de influencia profesional y no profesional, retarda la intromisión civil en los asuntos internos de las fuerzas armadas e impide que los militares "entren ilegalmente" en el terreno gubernamental.³⁹ Frente a ello, el control civil no debería verse afectado por el mantenimiento de límites de esta clase.

Donde prevalece la autonomía política, los objetivos de las fuerzas armadas pueden ser ofensivos, concebidos para poner a prueba los límites exteriores de sus poderes al mismo tiempo que se reducen los del gobierno. La distinción militar-no militar se borraría de la mente de un cuerpo de oficiales cautivado por el poder político. Las fronteras cívico-militares se desdibujan o vuelven a trazarse, para angostar los márgenes gubernamentales. Llevada a su consecuencia lógica, la autonomía militar podría debilitar gravemente no sólo el proceso y las instituciones democráticas, sino también la confianza pública en la democracia. En suma, que la autonomía militar tenga un efecto beneficioso o adverso sobre el control civil depende del tipo de control que los militares deseen y puedan alcanzar. Y que los civiles en última instancia consoliden o no su poder sobre los militares también depende de su capacidad para lograr un delicado equilibrio, limitando el alcance político de los mismos sin menoscabar su profesionalismo. ♦

³⁹ Este punto corresponde a la discusión de Samuel Huntington en *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, citado. Nos apartaríamos de Huntington si argumentáramos que el control civil y el mantenimiento de los límites no dejan políticamente inertes a las fuerzas armadas, sino que más bien limitan su alcance político.

