

# Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana\*

Jorge Battaglino\*\*

**Resumen:** El objetivo del artículo es construir una tipología explicativa de los modelos de relaciones político-militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana. En particular se analizan los principales modelos de interacción así como los factores que explican sus variaciones en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela. Las variaciones en los distintos modelos se analizarán a partir de: *a)* la relevancia política que la defensa y las fuerzas armadas han adquirido para tales gobiernos y *b)* el poder político de los militares al comienzo de tales administraciones. El principal argumento es que la creciente relevancia política de la defensa y los militares ha generado un espacio de convergencia de intereses entre civiles-militares que ha favorecido tanto la estabilidad del régimen democrático como los intereses corporativos de las fuerzas armadas.

*Palabras clave:* nueva izquierda, fuerzas armadas, defensa, expansión de misiones, control civil, poder militar.

## *Politicians and the Military in the Governments of the New Left in South America*

**Abstract:** The goal of this article is to build an explanatory typology of the political-military relations in the governments of the new left in South America. In particular the main modes of interaction are discussed as well as the factors that explain their variations in the cases of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Ecuador and Venezuela. Models are analyzed in

---

\*Se utiliza el concepto de relaciones político-militares para aludir principalmente a la interacción del Poder Ejecutivo y las fuerzas armadas. En este sentido, se trata de un abordaje más acotado que el de un estudio sobre relaciones civiles-militares, que además incluiría la dinámica de las relaciones de la sociedad civil y el Congreso con los militares. Aunque el análisis de estos factores está presente en el trabajo, se considera que las dimensiones del control civil y de las misiones militares son áreas de decisión que recaen principalmente en la órbita del Ejecutivo.

\*\*Jorge Battaglino es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesor del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Figueroa Alcorta 7350 (1428) Ciudad de Buenos Aires. Tel. 5411 5169 7000. Correo electrónico: j battaglino@utdt.edu. El autor agradece los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos así como a Germán Lódola, Mónica Hirst, Philippe Kitzberger, Andrés Schipani y Luis Tibiletti.

Artículo recibido el 7 de enero de 2014 y aceptado para su publicación el 30 de mayo de 2014.

the light of the impact of: *a*) the political relevance that defense and armed forces have acquired to such governments, and *b*) the political power of the military at the beginning of such administrations. The main argument is that the growing political relevance of defense and armed forces has generated a space of convergence of interests between civilian and the military that has favored both the stability of the democratic regime and the corporate interests of the armed forces.

*Keywords:* New left, armed forces, defense, mission expansion, civil control, military power.

## Introducción

La oleada de gobiernos de la “nueva izquierda” es uno de los rasgos más característicos del panorama político sudamericano de los últimos años. La literatura ha analizado distintos aspectos de este fenómeno, como por ejemplo el contexto de su establecimiento o las causas de su mayor o menor moderación política (Cameron, 2009; Levitsky y Roberts, 2011; Weyland *et al.*, 2010). Estos trabajos han sido fundamentales para comprender un proceso que es inédito en la historia política de la región. Sin embargo, existe una dimensión que ha sido escasamente estudiada; nos referimos a la relación entre la nueva izquierda y las fuerzas armadas.<sup>1</sup> Esta ausencia de interés no deja de ser llamativa si se considera que en el pasado gobiernos de igual signo ideológico mantuvieron relaciones muy conflictivas con los militares, que concluyeron en todos los casos con golpes de Estado.<sup>2</sup> Quizá sea posible atribuir la falta de interés al hecho de que los militares han dejado de representar una amenaza para la estabilidad del régimen democrático. Aunque esta afirmación es básicamente atinada, al menos si se considera la continuidad que ha experimentado la democracia en la región, podría ser igualmente contextualizada y relativizada no sólo a partir de las recientes intervenciones militares en Venezuela (2002), Honduras (2009) y Ecuador (2010), sino también por el hecho de que los niveles de influencia militar continúan siendo elevados en gran parte de los países sudamericanos (Pion-Berlin y Trinkunas, 2010). Pese a ello, la democracia ha logrado

<sup>1</sup> Existen solamente algunos estudios de caso sobre el tema, como por ejemplo los trabajos de Alda Mejías (2010); Battaglino (2011); Bonifaz Moreno (2011); Campero (2012); Celi (2010); Costa Vaz (2012); Costa Vaz y Andrade da Silva Machado (2011); Frederic (2013); Fuentes (2009); Haro Ayerbe (2012); Jácome (2010, 2012); Mayorga (2009); Tellería Escobar (2010); Trinkunas (2005, 2009); Zaverucha y Da Cunha Rezende (2009).

<sup>2</sup> En América Latina han sido frecuentes los golpes de Estado que desplazaron tanto a gobiernos de izquierda como a otros de orientación reformista. Cabe mencionar las intervenciones militares contra João Goulart en 1964, Salvador Allende en 1973, Rómulo Gallegos en 1948, José Velasco Ibarra en 1972, Juan José Torre en 1971 y Juan Domingo Perón en 1955 y 1976.

perdurar gracias a la coexistencia pacífica de la nueva izquierda con los militares. Ello se debe en gran medida a la creciente relevancia política que la defensa y las fuerzas armadas han adquirido para estas administraciones, que han descubierto que los militares pueden ser un aliado importante para la implementación de sus programas de gobierno. Esta creciente relevancia ha generado un espacio de convergencia de intereses que ha favorecido la estabilidad del régimen democrático.

El principal objetivo de este artículo es construir una tipología explicativa (Collier *et al.*, 2012) de los modelos de relaciones político-militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana.<sup>3</sup> Se describirán los “principales patrones de interacción”, así como los “factores que explican sus variaciones”. Los casos de estudio son los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-); Evo Morales (2005-); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2010-), Michele Bachelet (2006-2010); Rafael Correa (2007-), y Hugo Chávez (1998-2013).

Cabe señalar que todos los casos mencionados se han beneficiado de condiciones económicas internacionales muy favorables como resultado del incremento sostenido de los precios de las principales materias primas que exportan. Esto ha posibilitado una mayor disponibilidad de recursos que ha permitido desarrollar una agenda de incorporación de sectores sociales que se ha implementado, a diferencia del pasado, sin poner en riesgo la continuidad del régimen democrático. Podría argumentarse entonces que la abundancia de recursos económicos es precisamente la variable más relevante para explicar la estabilidad del régimen democrático, dado que la inclusión de nuevos actores sociales, o las mejoras otorgadas a los ya incorporados, no ha exacerbado la puja distributiva que normalmente precedió a las intervenciones militares en el pasado (Fitch, 1977; Nordlinger, 1977; O’Donnell, 1972; Welch, 1987). No obstante, la liquidez económica —una variable común a todos los casos analizados—, no explica las distintas dinámicas y formas de relación entre políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda.

El análisis de los modelos de relaciones político-militares en los gobiernos de la nueva izquierda y de los factores que explican sus variaciones re-

<sup>3</sup> Se utiliza el concepto de relaciones político-militares para aludir principalmente a la interacción del Poder Ejecutivo y las fuerzas armadas. En este sentido, se trata de un abordaje más acotado que el de un estudio sobre relaciones civiles-militares, que además incluiría la dinámica de las relaciones entre de la sociedad civil y el Congreso con los militares. Aunque el análisis de estos factores está presente en el trabajo, se considera que las dimensiones del control civil y de las misiones militares son áreas de decisión que recaen principalmente en la órbita del Ejecutivo.

quiere, en primer término, un ejercicio de clasificación que contemple aquellas dimensiones que en conjunto definirán la variable dependiente, es decir, el “modelo predominante de relación político-militar”. En este sentido, serán analizadas dos dimensiones desarrolladas ampliamente en la literatura sobre relaciones civiles-militares: *a)* el grado de expansión de las misiones militares y *b)* el nivel de control civil implementado. Los gobiernos de la nueva izquierda presentan importantes diferencias en estos aspectos ¿Cómo explicar entonces la variedad de modelos? La interacción político-militar en los regímenes democráticos no puede analizarse sin considerar el contexto político más amplio, conformado tanto por las estrategias y la ideología de los gobiernos como por las restricciones institucionales y de poder que enfrentan. En particular, existen dos factores que permiten explicar las variaciones: el primero de ellos es el grado de “relevancia política” que los gobiernos de la nueva izquierda atribuyen a la defensa y a las fuerzas armadas, mientras que el segundo es el “poder político de los militares” al comienzo de tales administraciones.

El artículo describe en primer término las principales dimensiones del modelo de relación político-militar (grado de expansión de misiones y nivel de control civil implementado). Luego se detiene en el análisis de los factores que favorecen la atención de los políticos en la defensa y las fuerzas armadas y en aquellos que promueven el poder militar al comienzo de un gobierno de nueva izquierda. En esta sección también se examina la forma en que estas dos variables operan sobre el grado de expansión y de control civil. Finalmente, se analizan los seis casos de estudio a partir del enfoque desarrollado.

## **Dimensiones del modelo de relación político-militar**

### **La expansión de misiones**

Las fuerzas armadas son una organización funcionalmente especializada en la preservación de la soberanía y la integridad territorial. A diferencia de otras organizaciones estatales creadas y entrenadas para administrar la fuerza que el Estado despliega en el plano doméstico, como las policías o las fuerzas intermedias; la institución militar se organiza y entrena en la mayor parte de los casos para proteger al Estado de agresiones de origen externo y estatal. Por ello, su tamaño, poder de fuego y entrenamiento se encuentran determinados por esa misión primaria e indelegable. No escapa a este análisis el hecho de que los roles cumplidos por los militares han sido variados

desde el mismo momento de su formación como institución (Aguilera, 2010). Sin embargo, en los casos sudamericanos, la construcción de los ejércitos modernos estuvo fuertemente influida y orientada por la presencia de hipótesis de conflicto con estados vecinos que plagaron la región durante los siglos XIX y XX (Hensel, 1994; Kacowicz, 1998; Martin, 2006) y por dinámicas de seguridad basadas en la competencia y la rivalidad (Hirst, 2004; Mares, 2008). Por ello, la expansión más acotada de las misiones se encuentra en aquellos casos en los que la institución militar cumple principalmente con este rol original o primario. Por el contrario, la asignación de misiones no primarias es un indicador de expansión y proyección de la presencia militar sobre el sistema político y la sociedad.<sup>4</sup>

Es necesario resaltar que la institución militar ha desarrollado misiones no primarias desde su misma creación. En algunos casos tales misiones han sido compatibles con el mantenimiento del control civil y del orden democrático, mientras que en otros ha favorecido su politización e intervención mediante golpes de Estado. En este sentido, la asignación de nuevas misiones, en particular de aquellas que favorecen su participación en la seguridad interna o en la administración de agencias del gobierno, ha sido un tema de constante debate entre los especialistas en relaciones civiles-militares. Algunos autores consideran que la expansión termina por politizar a los militares al exponerlos diariamente a problemáticas sociales o a la gestión de gobierno.<sup>5</sup> Ello puede fomentar el desarrollo de visiones respecto a cómo resolver problemas que escapan a su saber profesional y que, finalmente, incrementan su influencia y capacidad de presión sobre el poder político democrático. Otros, en cambio, consideran que la expansión no conduce necesariamente a la politización siempre y cuando los líderes civiles sean los que establezcan límites y supervisen el desarrollo de las nuevas misiones asignadas. Pion-Berlin, por ejemplo, sostiene que la participación de los militares en misiones domésticas se ha incrementado en los últimos años sin que eso haya afectado el control civil (Pion-Berlin y Trinkunas, 2005; Pion-Berlin, 2008; Pion-Berlin y Arceneaux, 2000). Desde una perspectiva similar, aunque más centrada en la convergencia ideológica como mecanismo de control, se afirma que el problema no sería la expansión sino

<sup>4</sup> Esta tendencia de las fuerzas armadas latinoamericanas fue identificada por Alfred Stepan (1973) en un trabajo pionero donde describía el fenómeno de la expansión de los roles militares.

<sup>5</sup> Stepan (1973) sostenía que el involucramiento de los militares en misiones internas, como la contrainsurgencia o la asistencia para el desarrollo, podía conducir a su politización y a su intervención activa en los asuntos políticos.

la orientación que adopta. Desde esta lectura, la expansión no es percibida como una amenaza para el control civil sino como la consecuencia de un proceso político colectivo y de transformación en el que todas las instituciones del Estado se orientan al desarrollo de la nación (Aviles, 2010).

La evidencia empírica revela que las fuerzas armadas en los países gobernados por la nueva izquierda han experimentado un proceso de incorporación de nuevas misiones. Los militares han sido desplegados para combatir el crimen organizado y el narcotráfico en Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela (Calderón Grosso, 2012; Coimbra, 2012). También han sido utilizados en Bolivia en la implementación de políticas sociales. Por otra parte, integrantes de las fuerzas armadas venezolanas conducen ministerios y forman parte de la burocracia de éstos (cuadro 1). Asimismo, varios países sudamericanos han incorporado nuevas misiones primarias, en algunos casos identificando potencias extrarregionales como potenciales amenazas y en otros avizorando un empleo global de los militares (Battaglini, 2013b).

**CUADRO 1.** Expansión de misiones en las fuerzas armadas sudamericanas, 2002-2013

	1. Enfrentamiento con potencia extrarregional//empleo global de las FFAA/participación en operaciones de paz	2. Mantenimiento del orden interno/ lucha contra el crimen organizado	3. Dirección o integración en ministerios y otras agencias publicas	4. Administración de empresas estatales no vinculadas con el área de la defensa	5. Administración de empresas estatales del área de defensa	6. Implementación de planes sociales	7. Apoyo a la comunidad/ construcción infraestructura	Total misiones/Grado expansión
Argentina	✓						✓	2. Bajo
Brasil	✓	✓					✓	3. Medio
Chile	✓		✓		✓		✓	4. Medio
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7. Alto
Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓		✓	6. Alto
Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7. Alto

*Fuente:* Elaboración propia con base en Resdal (2012), *Anuarios de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* y *Libro Blanco de la Defensa*.

Es necesario señalar que la expansión de misiones ha favorecido un incremento sustantivo del presupuesto de la defensa y de las compras de armamento. Esto se debe a que las misiones que se asignan a los militares tienen un efecto distributivo diferenciado (Battaglino, 2013b). Algunas misiones son intensivas en gasto en armamento sofisticado, mientras que otras requieren más presupuesto para personal y para el funcionamiento de la organización.<sup>6</sup> Por ejemplo, las misiones más intensivas en compras de equipamiento bélico son aquellas que demandan para su cumplimiento la adquisición de armamento sofisticado o de última generación. Este es el caso de países como Brasil o Venezuela, cuyas doctrinas de defensa vislumbran un escenario de enfrentamiento convencional con una gran potencia. También podemos incluir en esta categoría a Chile, que contempla la posibilidad de despliegue global de sus militares para interoperar con fuerzas armadas más avanzadas en el marco de operaciones multilaterales. El cumplimiento de este tipo de misiones demanda un tipo de equipamiento militar que es mucho más costoso que el que se necesita en el caso del combate contra el narcotráfico, en el que se espera un gasto más elevado en los rubros de personal y funcionamiento. Es evidente que aunque el gasto en armamento también puede ser importante en los casos de asignación de misiones de seguridad interna, el tipo de equipamiento que se requiere para su cumplimiento es menos costoso que el necesario para enfrentar a un adversario convencional similar o superior en poder militar.

Otras misiones domésticas, como la participación en el desarrollo nacional mediante la construcción de infraestructura, el apoyo a la comunidad o la implementación de programas sociales, demandan también un gasto más elevado en los rubros de personal y funcionamiento, por el extenso despliegue de efectivos y el uso intensivo de vehículos que se debe efectuar para cumplirlas. Asimismo, la participación de los militares en la estructura del gobierno, como burocracia de reemplazo por ejemplo, favorece un mayor nivel de influencia al contribuir al diseño e implementación de políticas que terminan por direccionar recursos hacia las fuerzas. Es evidente que la

<sup>6</sup> Los presupuestos de defensa en América Latina suelen organizarse alrededor de tres ítems principales: *a*) personal, *b*) funcionamiento y operaciones y *c*) inversiones. Estos rubros pueden recibir distintos nombres en cada país, pero independientemente de ello hacen referencias al gasto en: *a*) salarios y jubilaciones, *b*) al funcionamiento y operación de la organización y *c*) a la compra de refacciones, de equipamiento militar y a la construcción de infraestructura.

combinación de misiones que son expansivas tanto en la compra de armamento como en los rubros de personal y funcionamiento permite anticipar los niveles más elevados de gasto en defensa. Tal es el caso de países como Brasil o Venezuela, donde los militares tienen asignadas misiones externas y domésticas de diversa índole.

La extensión de los beneficios materiales que reciben las fuerzas armadas alude a una dimensión de las relaciones civiles-militares que ha sido extensamente analizada por la literatura clásica sobre golpes de Estado. El principal supuesto de estos trabajos es que las fuerzas armadas son una institución especialmente sensible a la protección y expansión de sus intereses materiales y que suele actuar corporativamente en su defensa cuando los mismos son afectados por políticas públicas. En este sentido, la protección de tales intereses ha sido considerada como una variable independiente clave para explicar los golpes de Estado o los niveles crecientes de malestar e insubordinación militar (Nordlinger, 1977). Desde esta perspectiva, la satisfacción de tales intereses es una estrategia que favorece la estabilidad del régimen al disminuir la conflictividad entre el área civil y la militar.<sup>7</sup>

El cuadro 2 compara los beneficios materiales que los militares han recibido durante la etapa de la nueva izquierda con la etapa anterior. En cuatro de los casos ha habido incrementos en el presupuesto de la defensa como porcentaje del PIB (Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela), mientras que en dos de ellos (Chile y Bolivia) se constata una leve reducción. Sin embargo, en todos los casos se ha incrementado considerablemente el gasto de defensa medido en términos absolutos. Eso se debe al hecho de que el PIB de la región aumentó considerablemente en los últimos diez años, por lo tanto, en aquellos países donde el gasto militar aumentó como porcentaje del PIB, el gasto en defensa en términos absolutos se incrementó drásticamente (en particular los casos de Brasil, Bolivia y Ecuador). De la misma forma, allí donde el incremento del gasto en defensa como porcentaje del PIB fue escaso o incluso disminuyó (Argentina, Chile, Venezuela) el aumento absoluto del presupuesto de defensa se explica, en cambio, por el notable aumento del PIB de cada país. Cabe destacar que en todos los casos el gasto en defensa en términos absolutos se aceleró considerablemente en los últimos cinco años.

<sup>7</sup> Harold Trinkunas (2009) ha definido esta estrategia como de apaciguamiento.



**CUADRO 2.** Expansión de misiones y beneficios materiales recibidos por los militares en Sudamérica, 1994-2012

	Gasto militar como porcentaje PIB Promedio anual	Gasto militar absoluto en millones de dólares Promedio anual	Incremento al presupuesto de defensa, 2008-2012 En millones de dólares
Argentina 2003-2012	1.1	3050	2600 a 5000
Argentina 1994-2003	1.0	2119	
Brasil 2003-2012	1.5	31300	26200 a 35000
Brasil 1994-2003	1.4	21680	
Chile 2006-2010	3.3	6200	4450 a 5870
Chile 2002-2006	3.4	5100	
Bolivia 2005-2012	1.8	360	254 a 400
Bolivia 1998-2005	1.9	264	
Ecuador 2007-2012	3.5	2100	1390 a 2400
Ecuador 2002-2007	2.5	1150	
Venezuela 1998-2012	1.3	3800	3300 a 3900
Venezuela 1984-1998	1.2	3600	

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos del SIPRI (2013).

### *El control civil*

El análisis del control civil ha sido central en el enfoque de las relaciones civiles-militares. El control civil se ha definido como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar” (Agüero, 1995, p. 19).

Otros autores han ampliado la definición tomando en cuenta la especificidad del caso latinoamericano. Harold Trinkunas (2005, 2009), por ejemplo, ha desarrollado una conceptualización que incluye tres tipos principales: el control por contención, el control por supervisión y el revolucionario. El control por contención se desarrolla en un contexto de subordinación militar al poder político, es decir, cuando la posibilidad de golpe militar es reducida. Sin embargo, tal condición de subordinación coexiste

con distintos niveles de autonomía militar y la concomitante escasez de capacidades institucionales que impiden la supervisión efectiva de las distintas actividades que llevan a cabo las fuerzas armadas (Trinkunas, 2005, pp. 19-20). En los casos de control por contención es común que los civiles deleguen en los militares el diseño de las misiones, la estrategia y otras actividades relacionadas con la gestión cotidiana del aparato militar. Cuando el control se limita a esta estrategia, el rol de los civiles se circunscribe a la aprobación, el rechazo o el congelamiento de los planes que formulan los militares.

Por el contrario, el control civil por supervisión existe “cuando los políticos y los burócratas son capaces de determinar las políticas de defensa y aprobar las actividades militares a través de una burocracia especializada que se ha institucionalizado” (Trinkunas, 2005, p. 20). Ello exige el desarrollo de una estructura organizativa dentro del Ministerio de Defensa que provea el marco institucional para el ejercicio efectivo del control (Diamint, 2001, 2010).

El tipo de control civil implementado puede determinarse, entonces, a partir de las capacidades que desarrollan los gobiernos para gestionar la organización militar. Por ejemplo, la supervisión sólo es posible cuando el Ministerio de Defensa cuenta con recursos humanos, legales y organizacionales para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas militar y de defensa. Altos niveles de supervisión no pueden alcanzarse sin la existencia de un Ministerio dirigido por civiles. No obstante, es indispensable también la existencia de agencias intraministeriales conducidas por civiles e integradas por una burocracia civil especializada en la gestión de todas las dimensiones que incluyen las políticas mencionadas. Finalmente, es necesaria la sanción de normas que le confieran a los funcionarios civiles la prerrogativa de conducir a las fuerzas armadas (Pion-Berlin y Ugarte, 2013; Radseck, 2005; Sotomayor Velázquez, 2008; Weeks, 2003).

Los casos de control por contención y supervisión suponen grados distintos de autonomía militar. Mientras que en el control por contención tal autonomía puede ser elevada, en el tipo por supervisión tiende a ser reducida. Sin embargo, en ambas situaciones se parte del supuesto de que el cuerpo de oficiales practica un profesionalismo apartidario, similar al que describe Huntington cuando define el control civil objetivo (Huntington, 1995). El oficial que pertenece a las fuerzas armadas puede tener ideas políticas, pero el profesionalismo en el que es socializado durante su carre-

ra lo aleja de los cálculos o las valoraciones políticas públicas; por lo tanto, y parafraseando a Huntington, el militar obedece al gobierno no porque esté de acuerdo con su ideología sino porque es su deber hacerlo (Huntington, 1995).

Es indudable que las dimensiones de la autonomía y la supervisión son centrales en cualquier definición del control civil. En este sentido, aunque la existencia de altos niveles de supervisión supone siempre bajos niveles de autonomía, este último rasgo no siempre puede atribuirse a la existencia de mecanismos de supervisión. Tal es el caso de Venezuela, donde la escasa autonomía con que cuentan los militares no es el resultado del funcionamiento de un dispositivo institucional de supervisión (Trinkunas, 2009). En efecto, en este caso, que puede definirse como de control civil por socialización revolucionaria, la politización de los militares se ha convertido en una herramienta de control. La estrategia principal en este tipo de control consiste en socializar a los militares en las ideas, valores e ideología del gobierno. Cuando este proceso es exitoso, en el sentido de superar las resistencias corporativas, los oficiales terminan por obedecer no porque su deber sea hacerlo, sino porque están de acuerdo y se identifican plenamente con la ideología oficial. De este modo, la autonomía militar se reduce a su mínima expresión (Trinkunas, 2009).

Considerando estas disquisiciones conceptuales, se pueden establecer distintos niveles de control civil. Los dos extremos son aquellos en que *a*) la autonomía militar es reducida y la supervisión es elevada (nivel alto de control) y *b*) donde la autonomía es muy elevada y débiles los mecanismos de supervisión (nivel bajo de control) ¿Cómo clasificar entonces al caso venezolano? En principio, se podría argumentar que el bajo nivel de autonomía militar revela un alto nivel de control, sin embargo, esta afirmación no toma en cuenta que los fundamentos de la subordinación de una parte considerable de los militares venezolanos son ideológicos, por lo tanto, el control depende fundamentalmente de su afinidad con el gobierno. Es indudable que eso ha favorecido el control en el presente pero que puede ponerlo en riesgo en el futuro. Por lo tanto, el nivel de control podría ser definido como medio, al no poder clasificarlo como alto, por el argumento recién expuesto, ni tampoco como bajo, debido al reducido nivel de autonomía con que cuentan los militares.

La combinación de las dimensiones de expansión de misiones y nivel de control permite identificar cuatro modelos principales de relaciones político-militares que se sistematizan en el diagrama 1.

**DIAGRAMA 1.** Variable dependiente: modelos de relaciones político-militares en los gobiernos de la nueva izquierda

Nivel de control civil	Alto	Argentina <i>Expansión baja supervisada</i>	<i>Alta expansión y socialización</i> Venezuela
	Bajo	<i>Expansión media y supervisión incipiente</i> Brasil Chile	<i>Alta expansión y contención</i> Ecuador Bolivia
		Bajo	Alto
		Grado de expansión de misiones	

Fuente: Elaboración propia.

### Factores explicativos: relevancia política y poder político-militar

Las variaciones en los modelos de relaciones político-militares pueden explicarse a partir de la relevancia política que ha alcanzado la defensa y las fuerzas armadas y del poder político que los militares tenían al comienzo de los gobiernos de la nueva izquierda.

La defensa y las fuerzas armadas han adquirido relevancia para los gobiernos de la nueva izquierda por dos motivos distintos. La nueva izquierda ha identificado amenazas de índole externa e interna, así como nuevos escenarios de empleo de las fuerzas armadas —no relacionados con una amenaza percibida—, que han contribuido a una mayor centralidad de la institución militar. De mismo modo, los proyectos políticos de transformación que se han implementado en los distintos casos le han otorgado a la defensa y a las fuerzas armadas un espacio y un rol que no habían tenido en la etapa anterior. Se desprende de este argumento la existencia de dos tipos de relevancia, por amenaza y por proyecto político.

*Relevancia por amenaza:* los gobiernos de la nueva izquierda han identificado nuevas amenazas externas e internas. Eso ha incrementado la relevancia política de la defensa y las fuerzas armadas. En este sentido, a medida que se incrementa la intensidad y la inminencia de la amenaza percibida también lo hace la atención política que reciben la defensa y los militares. La relevancia de la amenaza externa favorece principalmente la expansión

de misiones que son intensivas en gasto en armamento, en particular cuando se trata de potenciales escenarios de conflicto con estados equivalentes o superiores en poder militar. En cambio, cuando se trata de misiones de seguridad interna, el gasto aumenta principalmente en las partidas de personal y funcionamiento. El impacto sobre el tipo de control civil en estos casos es indeterminado y depende principalmente del nivel de autonomía con que cuenten los militares para desempeñar tales misiones. El supuesto es que el control civil será elevado, independientemente del tipo de misión asignada, si existen previamente a la asignación de la nueva misión mecanismos de supervisión institucionalizados.

*Relevancia por proyecto político:* la relevancia militar también puede originarse en la implementación de proyectos políticos que atribuyen a la defensa y a las fuerzas armadas el rol de actores importantes para alcanzar ciertos objetivos de gobierno. Es indudable que las administraciones de la nueva izquierda han implementado estrategias de gobierno que incluyen a la defensa y a las fuerzas armadas; en particular, se destacan aquellas que lo hicieron a partir de la implementación de distintas variantes de programas neodesarrollistas (D'Araujo, 2010).

La incorporación de los militares al proyecto político puede asumir distintas formas. Pueden actuar como una “burocracia sustituta” en aquellos gobiernos que han optado por una transformación radical del status quo. Esta incorporación favorece la construcción de una alianza entre militares y civiles que cumple un rol esencial al cimentar la lealtad de los hombres de armas al gobierno, algo especialmente relevante cuando la estabilidad del régimen puede estar amenazada por poderosos actores con capacidad para oponerse a tales cambios. Asimismo, el incentivo para incorporar militares como burócratas aumenta en aquellos casos en que se produjo un colapso en el sistema de partidos (Venezuela). Esto se debe a que la burocracia existente es percibida como leal y funcional al antiguo régimen y, por ello, como un actor que puede impedir las transformaciones que se intentan efectuar (Trinkunas, 2005). La incorporación de miembros de las fuerzas armadas como burocracia sustituta supone que militares en actividad asuman cargos de alta responsabilidad en ministerios y en distintas agencias públicas. Por lo tanto, este tipo de relevancia es en principio la que más dependencia política genera y la más difícil de revertir, porque la incorporación masiva de oficiales, devenidos en funcionarios políticos, favorece la construcción en un fuerte entramado de intereses entre las instituciones que ellos dirigen y las fuerzas armadas.

Los militares también han sido incorporados cuando las capacidades estatales civiles no son suficientes para implementar políticas de ampliación de derechos en vastos sectores de la población. Tal es el caso de Bolivia y en menor medida de Brasil (Dube y Pinzon, 2012; Pion-Berlin, 2008).

Cabe mencionar que los gobiernos que recurren a los militares como burocracia sustituta son aquellos que se han embarcado en una transformación radical del statu quo, lo que los coloca, en principio, en una situación de gran dependencia de las fuerzas armadas. En estos casos el control civil por supervisión es más difícil de llevar a la práctica y depende del grado previo de poder político militar. Es decir, si los militares conservan un alto poder es posible anticipar un retroceso en el control civil o grandes dificultades para avanzar en su profundización. Este argumento conceptual no puede ser corroborado o refutado en la región, porque el único país que ha utilizado a los militares como burocracia sustituta, Venezuela, tenía fuerzas armadas que se encontraban fuertemente divididas al comienzo del gobierno chavista. Por esa razón, se abrió allí una ventana de oportunidad para controlarlos vía cooptación y socialización. En cambio, en los casos en que el empleo de los militares se vincula más con déficit de capacidades estatales, se puede anticipar una relevancia menor que en el caso anterior, la intensidad de la misma será inversamente proporcional a las capacidades del Estado en distintas áreas de la política pública. En Bolivia, la utilización de militares en tareas de desarrollo y de acción social se vincula con la debilidad estatal para llevarlas a cabo. Esto coloca al Poder Ejecutivo en una situación de dependencia que limita el control a la contención. Sin embargo, en estos casos existen mayores posibilidades de avanzar en la senda del control por supervisión en la medida en que el Estado logre fortalecer sus capacidades para reducir progresivamente la relevancia política de los militares.

Asimismo, la relevancia de la defensa y las fuerzas armadas puede aumentar cuando los gobiernos desean incrementar los márgenes de autonomía nacional y mejorar el control de su territorio, en estos casos se suele valorar el despliegue de un instrumento militar debidamente equipado. La importancia atribuida a la autonomía también queda en evidencia en los programas neodesarrollistas, que perciben la defensa como un motor del desarrollo económico y también de su garantía y protección (D'Araujo, 2010). Por otra parte, los gobiernos que diseñan estrategias de política exterior que incluyen la posibilidad de desplegar globalmente su poder militar, necesitan una organización militar equipada para poder interoperar en misiones de paz o multilaterales con las fuerzas armadas más avanzadas del planeta (Martin y Felix, 2010).

**CUADRO 3.** Tipos de relevancia y su impacto sobre el modelo de relaciones político-militar

Relevancia por	Opera sobre	Impacto sobre el control civil (cómo la relevancia afecta el poder militar y de esa forma el control civil)
Amenaza (externa-interna)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de misión externa que favorece principalmente gasto en armamento.</li> <li>• Asignación de misión interna que favorece aumento del gasto en defensa (rubros: personal y funcionamiento) y en menor medida en la compra de armamento.</li> </ul>	Indeterminado
Proyecto político	Burocracia sustituta	Favorece control por cooptación cuando los militares son débiles (caso Venezuela), cuando son fuertes favorece control por contención (Bolivia/Ecuador).
	Déficit de capacidades estatales	Permite avanzar lentamente en el control por supervisión en la medida en que la relevancia no adquiera intensidad.
	Incrementar márgenes de autonomía, mayor control territorial, la defensa y las fuerzas armadas como instrumentos del desarrollo nacional	Permite avanzar lentamente en el control por supervisión en la medida en que la relevancia no adquiera intensidad.
	Como herramienta de política exterior	Permite avanzar en el control por supervisión si el poder militar es reducido, si es elevado, su establecimiento será más lento.

*Fuente:* Elaboración propia.

Ciertamente, la relevancia política de la defensa y de las fuerzas armadas aumenta en la medida en que se acumulan sus causas (extensión de relevancia). Por lo tanto, el grado mayor de relevancia puede esperarse en aquellos casos en que están presentes en forma simultánea todos los factores mencionados, tanto de relevancia por amenaza como por proyecto político. Cabe aclarar que esta distinción analítica cumple esencialmente una intención clasificatoria, por lo tanto, no oculta el hecho de que los tipos de relevancia pueden interactuar y potenciarse mutuamente. El cuadro 3 resume los distintos tipos de relevancia y su impacto sobre la expansión de misiones y el control civil.

Retomando el argumento original, podemos afirmar ahora que son el “tipo” y la “extensión” de la relevancia política de la defensa y las fuerzas armadas en los gobiernos de la nueva izquierda la variable explicativa principal que da cuenta del nivel de expansión de las misiones militares y del grado de control civil alcanzado. No obstante, aunque esta variable explica principalmente el grado de expansión de las misiones, no hace lo mismo con el nivel de control civil, que debe analizarse en relación con los distintos niveles de poder político-militar con los que tales gobiernos se encontraron al comienzo de sus mandatos.

### El poder político de los militares

Una vez en el poder, los gobiernos de la nueva izquierda se encontraron con una variedad de actores del *establishment* que establecieron límites y posibilidades a sus proyectos. Este escenario inicial fue sucesivamente modificado gracias a la conformación de alianzas que, en alguna medida, permitieron llevar a cabo transformaciones, en algunos casos radicales, que estuvieron acompañadas, sin embargo, de un proceso acomodamiento con algunos sectores tradicionales. Tal ha sido el caso de la relación de las fuerzas armadas y tales gobiernos. En términos generales, los militares han recibido importantes beneficios materiales en los últimos años y la nueva izquierda ha podido implementar, en distinto grado, amplias políticas de redistribución del ingreso. Sin embargo, el control civil ha experimentado un resultado dispar, sus gradaciones han dependido, fundamentalmente, del poder político que han logrado retener las fuerzas armadas.

Este planteamiento nos lleva a la esfera de los determinantes del poder político militar. Distintos estudios han señalado que el grado de fragmentación, el nivel de autonomía y el tipo de transición son indicadores clave de fortaleza o debilidad de las fuerzas armadas (O'Donnell *et al.*, 1986; Trinkunas, 2005).



La literatura sobre transiciones ha establecido que aquellas que son negociadas o pactadas se asocian con democracias que han convivido con niveles considerables de poder político militar. En este sentido, la existencia de enclaves autoritarios o de prerrogativas militares es un legado común en este tipo de procesos. Asimismo, la presencia de partidos de derecha asociados con el régimen militar o de instituciones afines al mismo, como la Corte Suprema u otros sectores del Poder Judicial o económico, han constituido otra fuente de poder político militar que ha obstruido y dilatado la sanción de leyes que puedan afectar los intereses corporativos de las fuerzas. A ello se agrega que tales transiciones se asocian con niveles elevados de apoyo y confianza social en las fuerzas armadas. Por otra parte, el nivel de fragmentación de las fuerzas armadas revela su efectividad y capacidad para resistir medidas de control civil u otras que afecten sus intereses corporativos. La fragmentación puede establecerse a partir de las divisiones inter e intrafuerzas, que son determinantes para la acción colectiva de la institución militar. Finalmente, el grado de autonomía militar revela la capacidad de los militares para limitar el control civil sobre sus asuntos internos (Pion-Berlin, 1992). En este sentido, el máximo de poder político militar puede encontrarse en escenarios de transiciones pactadas, en los que predominan bajos niveles de fragmentación militar y en los que la autonomía militar es elevada (Bolivia y Ecuador).

Es notorio que estas tres dimensiones no agotan en absoluto el rango de factores que puede afectar la autonomía decisional de los políticos, sin embargo, se consideran lo suficientemente representativos como para establecer a grandes rasgos el peso de los militares en cada uno de los casos analizados.

¿Cuáles son los términos de la interacción entre la relevancia, el poder político militar y el nivel de control civil alcanzado? Por ejemplo, en aquellos casos en que la relevancia es elevada y el poder militar es igualmente alto, el control civil se ha limitado a la estrategia de la contención (Bolivia y Ecuador). Sólo el caso venezolano presenta un patrón distinto, relacionado con la debilidad que los militares tenían al comienzo del gobierno Chávez. El caso argentino representa un extremo, por la combinación que se dio allí de baja relevancia y bajo poder militar, que ha propiciado avanzar, como en ningún otro país de la región, en la supervisión de las actividades militares.

Recapitulando, la combinación de las variables analizadas permite explicar cuatro modelos de relaciones político-militares en las democracias de la nueva izquierda sudamericana.

En aquellos casos donde la relevancia adquiere una extensión considerable y el poder político militar era elevado al comienzo del gobierno, se

desarrolló un modelo de alianza y acomodo que favoreció la estabilidad de la democracia, pero también un alto nivel de expansión de las misiones militares que ha limitado la posibilidad de implementar medidas de control civil por supervisión (Bolivia y Ecuador). Este modelo se puede llamar de alta expansión y contención.

La excepción aquí ha sido el caso venezolano en el que puede verificarse un modelo de alta expansión y control por socialización revolucionaria. Ello se debe a la combinación de una elevada relevancia política de la defensa y las fuerzas armadas —que ha favorecido una elevada expansión de misiones—, con una marcada debilidad militar como resultado de su fragmentación y de su escasa legitimidad social.

En aquellos casos en los que la relevancia militar es menor (Brasil y Chile) el nivel de expansión de misiones ha sido más reducido que en los casos anteriores. Al mismo tiempo, el poder que aún conservan los militares, por su grado de cohesión, su nivel de autonomía y el tipo de transición han dificultado y lentificado la implementación de mecanismos de control por supervisión.

Por último, Argentina es el caso donde la expansión de misiones ha sido menor y donde más se avanzó en el plano del control por supervisión. Ello se debe a que allí la relevancia política de la defensa y las fuerzas armadas es muy reducida. Asimismo, el escaso poder político de las fuerzas armadas ha favorecido el grado de supervisión de las actividades militares más amplio en toda la región.

**DIAGRAMA 2.** Tipología explicativa de los modelos de relaciones político-militares en los gobiernos de la nueva izquierda

Relevancia política de la defensa y las fuerzas armadas	Alta	Venezuela <i>Expansión alta y socialización</i>	Ecuador Bolivia <i>Expansión alta y contención</i>
	Baja	Argentina <i>Expansión baja supervisada</i>	Brasil Chile <i>Expansión media y supervisión incipiente</i>
		Bajo	Alto
		Poder político de los militares	

Fuente: Elaboración propia.

### Venezuela: alta expansión y socialización revolucionaria

La relevancia política de las fuerzas armadas venezolanas ha crecido considerablemente desde la llegada de Chávez al gobierno en 1998. Ello se debe no sólo a la identificación de amenazas de origen externo e interno, que han contribuido a la expansión de sus misiones, sino también a la incorporación de los militares al proyecto de desarrollo nacional, principalmente mediante su empleo como burocracia sustituta (Jácome, 2010, 2012; Manrique, 2001; Trinkunas 2005, 2009).

La percepción de un potencial conflicto militar con los Estados Unidos ha modificado por completo la doctrina y la organización de las fuerzas armadas venezolanas (Trinkunas, 2005). La respuesta a tal escenario ha consistido en una importante reorganización militar que incluye el diseño de una estrategia de defensa de dos fases: la primera supone el mantenimiento de un enfrentamiento convencional de corta duración para luego pasar a una etapa de “guerra popular de resistencia prolongada”. El impacto material de esta doctrina ha sido considerable. Cabe destacar el incremento sustantivo de las compras de armamento, sobre todo a Rusia, como por ejemplo 24 aviones Su-30MK de última generación, tanques T-72 y sistemas de defensa aérea S-300.

La oposición que enfrentaba el gobierno de Chávez en distintas instituciones estatales al comienzo de su gobierno favoreció el empleo de los militares como “burocracia de reemplazo” (Aviles, 2010). De este modo, miles de oficiales retirados y en actividad fueron incorporados como funcionarios en los gobiernos central, regional y local. En 2001, por ejemplo, había tres oficiales en actividad en el gabinete nacional, trece oficiales retirados se desempeñaban como gobernadores y 50 por ciento de las empresas estatales estaban dirigidas por militares (Manrique, 2001). Por otra parte, los militares participaron en la implementación de programas sociales, por ejemplo, en el Plan Bolívar 2000, cuando más de 40 000 soldados fueron desplegados para limpiar escuelas, llevar a cabo tareas de vacunación y construir infraestructura social. Asimismo, participaron activamente en distintas “misiones”, entre ellas, la misión Barrio Adentro (salud), Robinson (educación primaria), Ribas (educación primaria), Sucre (educación superior), Milagros (oftalmología en un acuerdo con Cuba), Mercal (alimentación), Ciencia (cultura y científica).

Este proceso de expansión de misiones también fue legitimado en la propia normativa del área. La Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, aprobada en septiembre de 2005, asigna a las fuerzas armadas una “participación

activa en el desarrollo nacional”. La expansión militar también ha quedado de manifiesto a través de su inclusión en los consejos comunales, a los que se han destinado cientos de millones de dólares para el desarrollo de políticas sociales y la construcción de infraestructura. Asimismo, el instrumento militar ganó espacio en la lucha contra droga cuando, en 2006, se nombró a un oficial de la Guardia Nacional para comandar la Oficina Nacional Antidroga, a ello se agrega la participación militar en distintas tareas de seguridad interna, como por ejemplo, el combate contra el contrabando o la destrucción de pistas de aterrizaje ilegales. Finalmente, en el último recambio de gabinete llevado a cabo por Chávez, en octubre de 2012, se nombraron seis nuevos ministros, dos de ellos militares activos, mientras que 11 de los 23 candidatos oficialistas a gobernadores para las elecciones regionales de diciembre de 2012 eran oficiales retirados (Jácome, 2010, 2012).

En suma, la expansión de misiones ha significado para las nuevas generaciones de oficiales la posibilidad histórica de ser por primera vez protagonistas centrales del desarrollo nacional.

Aunque este contexto de elevada relevancia no parece ofrecer un escenario favorable para el ejercicio del control civil, el reducido poder de las fuerzas armadas venezolanas al comienzo del mandato de Chávez, debido principalmente a sus divisiones internas y a su escasa legitimidad social, ha favorecido un elevado nivel de intervención política en los asuntos militares. En este sentido, los militares “nunca han sido menos autónomos o estado con tan poco control de su destino” (Trinkunas, 2009, p. 82). Cabe mencionar que la intervención de Chávez ha borrado cualquier rastro de autonomía militar en las áreas de educación, misiones, compra de armas, capacitación y doctrina.

El alto nivel de fragmentación militar, que comienza con el caracazo y se profundiza con la llegada de Chávez al poder en 1998 (Trinkunas, 2005; Aviles, 2010); la extensa purga de oficiales llevada a cabo luego del golpe de 2002 (Trinkunas, 2005) y la creación de poderosos rivales funcionales a partir del 2007, como la Reserva Nacional, la Milicia Territorial, las milicias campesinas y marinas, que suman en conjunto unos 900 000 efectivos (Jácome, 2012); no hacen más que debilitar la capacidad de acción colectiva de los militares frente al poder civil. Asimismo, Chávez ha logrado involucrar a los militares en el proceso político en marcha, sobre todo a partir del lanzamiento del “Socialismo del siglo XXI”. En mayo de 2007, por ejemplo, ordenó que el nuevo lema de la Fuerza Armada Nacional (FAN) fuese “Patria, socialismo o muerte, venceremos” y definió a las FAN como un cuerpo an-

tiimperialista (Jácome, 2012). En julio de 2008, se sancionó la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) que incluyó la noción “bolivariana”. En marzo de 2011 se anunció la cuarta reforma de la Ley Orgánica de 2005, donde se señala que uno de los objetivos de la FANB es “lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo”. En este sentido, la identificación de los militares con el proyecto político en marcha ha contribuido a diluir cualquier tipo de resistencia corporativa a un proyecto con el que muchos militares se sienten plenamente identificados (Jácome 2010, 2012).

### **Bolivia y Ecuador: alta expansión y control por contención**

#### **Bolivia**

Las fuerzas armadas de Bolivia han incrementado su relevancia política a partir de la identificación de nuevas amenazas internas y externas. Asimismo, el gobierno de Evo Morales ha definido a los militares como actores clave para el desarrollo nacional. En particular se les ha asignado un rol central en las políticas de redistribución del ingreso en el contexto de un Estado que dispone de una burocracia civil con limitada presencia en el territorio nacional (Alda Mejías, 2010; Bonifaz Moreno, 2011; Campero, 2012; Mayorga, 2009; Tellería Escobar, 2010).

El gobierno de Evo Morales ha identificado dos amenazas a su seguridad que han contribuido a construir un espacio de convergencia con los militares. Por un lado, la cuestión de la autonomía de los departamentos de Oriente y, por el otro, la amenaza a los recursos naturales por parte de potencias extranjeras, en particular de Estados Unidos.

Las fuerzas armadas jugaron un papel decisivo en los conflictos que pusieron en riesgo la estabilidad política, al publicar declaraciones de apoyo a la unidad territorial y al cumplir un rol clave para pacificar la violencia que estalló en el departamento de Pando, donde el prefecto civil fue desplazado y reemplazado por un militar en actividad.

Asimismo, la percepción de amenaza externa se relaciona con la protección de los recursos naturales. Ello quedó de manifiesto con el despliegue militar realizado durante la nacionalización de las compañías de gas en mayo de 2006. Morales sostuvo que “en la nueva visión de las hipótesis de conflictos por nuestros recursos naturales... hemos diseñado un sistema de defensa atípico... concebido para una lucha prolongada de pequeños núcleos... los mismos que combatirían al invasor en forma permanente, hasta

derrotarlo” (Alda Mejías, 2010, p. 228). De acuerdo con Alda Mejías (2010), aun cuando no existe una definición taxativa respecto a cuál sería tal adversario, los discursos y otras manifestaciones públicas de Evo Morales y de su vicepresidente, Álvaro Linera, señalan a Estados Unidos como el foco de este futuro escenario de conflicto.

Las fuerzas armadas han obtenido importantes beneficios materiales. Se ha adquirido equipamiento militar por más de 460 millones de dólares, la cifra más alta de los últimos treinta años. Para financiar la compra de armamento se creó un Fondo de Abastecimientos, Reposición y Equipamientos (FARE) y un Fondo de Defensa que destina el 3 por ciento de la venta de recursos naturales como gas y petróleo, litio y hierro a la compra de pertrechos.

A pocos días de haber asumido la presidencia, Evo Morales declaró que los militares debían contribuir al desarrollo nacional, convertirse en una “empresa de desarrollo” y así abandonar definitivamente su rol histórico de “guardianes del imperialismo y de la dominación oligárquica” (Alda Mejías, 2010). Las ideas del evismo han favorecido una ampliación de las misiones militares que incluyen en la actualidad su participación en la puesta en marcha de políticas públicas y la lucha contra la corrupción, el contrabando y los delitos contra el Estado. En particular, los militares efectúan tareas de vigilancia en los centros urbanos, de detención y traslado de delinquentes a los establecimientos policiales, de control aduanero y de control de revueltas y manifestaciones. Además, los militares han participado en la implementación del Programa Nacional de Alfabetización, en el pago mensual de la Renta Dignidad, en la entrega anual del bono Juancito Pinto, en la entrega del bono “Juana Azurduy”. También colaboran en la distribución de alimentos de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. Asimismo, los militares se han transformado en un poderoso agente económico gracias a la reactivación de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena), que se ha definido como el “pilar de la industrialización en Bolivia” (Alda Mejías, 2010). La Cofadena ha potenciado en los últimos años la Empresa Nacional Automotriz, la Fábrica Nacional de Explosivos y a la Química Básica Boliviana, creada para extraer litio del salar de Uyuni.

Asimismo, el Comando de Ingeniería del Ejército se transformó en el Comando de Construcciones del Ejército, que se conformó como una empresa pública y que participa en las licitaciones del Estado para la construcción de infraestructura. Asimismo, la ausencia histórica del Estado boliviano en vastas áreas del territorio nacional, ha sido el principal argu-

mento para potenciar el rol militar en el control de carreteras y fronteras, a ello se agregó, en 2008, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el contrabando y el narcotráfico (Alda Mejías, 2010).

Como es previsible en los casos de alta expansión; la implementación del control civil suele limitarse a la contención de las actividades militares. Ello se debe a que las fuerzas armadas retienen una importante cuota de poder, producto de su bajo nivel de fragmentación y de su elevada autonomía para la planificación presupuestaria, el diseño de planes y el control del gasto. Por ello, la supervisión de las actividades militares es débil en Bolivia. Cabe mencionar al respecto que el Comando Conjunto Militar tiene más relevancia que el Ministerio de Defensa y que la Constitución de 2009 no somete jerárquicamente al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas a la dirección del Ministro de Defensa (Tellería, 2010). La ausencia de una burocracia especializada ha dificultado la gestión y planificación, que han terminado por quedar en manos de los propios militares.

## Ecuador

La relevancia política de los militares ecuatorianos se ha incrementado en los últimos años como consecuencia del aumento de la percepción de amenaza interna y externa. En este sentido, el aumento de la tensión bilateral con Colombia a raíz de la incursión militar en territorio ecuatoriano durante el ataque al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en marzo de 2008, contribuyó decisivamente a incrementar la relevancia de las fuerzas armadas. Una nueva fuente de importancia, ciertamente más reciente, se relaciona con el aumento de la percepción de inseguridad en los principales centros urbanos y la decisión política de utilizar al ejército en el combate contra la delincuencia y el crimen organizado (Celi, 2010; Haro Ayerbe, 2012).

El aumento de la tensión bilateral con Colombia ha contribuido a un incremento considerable del gasto militar que aumentó de un promedio de 2.5 por ciento del PIB entre 2003 y 2007 a 3.5 por ciento entre 2008 y 2012. En el año 2008 se gastaron 660 millones de dólares en armas, 68 por ciento del presupuesto de defensa. Asimismo, entre los años 2010 y 2014 se destinarán a la compra de armamento casi 750 millones de dólares (Celi, 2010).

Otra fuente de relevancia es el mantenimiento del rol de los militares como actores económicos fundamentales para el desarrollo nacional. Las fuerzas armadas son un poderoso agente económico que controla treinta empresas de los sectores agrícola, industrial, comercial, transporte, hotelería,

textil, aeronáutica, que en conjunto reportan utilidades superiores a los cien millones de dólares anuales. Cabe destacar que este papel no ha sido asignado ni tampoco potenciado por Correa sino que ha sido ejercido históricamente por los militares ecuatorianos (Jaskoski, 2013; Mani, 2011, 2011a).

La relación de Rafael Correa con los militares atravesó dos etapas principales. La primera de ellas se extendió desde comienzos de su mandato hasta la rebelión policial de 2010. Este periodo estuvo caracterizado por el intento de su gobierno de limitar la presencia de los militares en empresas estatales no vinculadas con el área de la defensa y por la tentativa de fortalecer al Ministerio de Defensa y reducir la expansión de roles. Cabe destacar que la reforma constitucional de 2009 establecía que los militares sólo podrían mantener empresas relacionadas con el área de la defensa, el resto sería objeto de un proceso de desinversión. Una segunda etapa comienza luego de 2010 y se caracteriza por una pérdida de impulso de la política de control civil y del proceso de desinversión previsto en la reforma constitucional.

El debilitamiento del control no puede dissociarse de dos eventos que posicionaron a la institución militar en una situación de fortaleza relativa frente al Poder Ejecutivo. Por un lado, se encuentra el incremento de la percepción de inseguridad pública y del subsecuente despliegue de los militares en tareas de seguridad interna. Por el otro, la dinámica particular que asumió la revuelta de 2010, que se resolvió gracias a una intervención tardía de las fuerzas armadas. El papel clave de los militares en la resolución del motín puso en evidencia su importancia como garantes de la gobernabilidad. En este sentido, la pasividad inicial evidenciada por los militares para reprimir la rebelión no puede soslayarse a la hora de explicar que numerosas declaraciones de distintas autoridades militares, —que afirmaban que las fuerzas armadas mantendrían el control sobre empresas rentables que aportan al presupuesto militar y de otras consideradas estratégicas—, no fueran desautorizadas por el gobierno (*El Universo*, 2009).

A pesar de la reducción de sus márgenes de maniobra, el gobierno de Correa ha logrado avanzar en algunas reformas del sector defensa, como la del Consejo de Seguridad Nacional y la de la inteligencia militar, que han estado tradicionalmente bajo conducción militar (Celi, 2010). Sin embargo, el incremento de la problemática de la delincuencia, sumado a la cohesión histórica y al prestigio social que aún conservan los militares ha dificultado el camino del control por supervisión. En cambio, se ha desarrollado un proceso de acomodo civil-militar que le ha permitido al presidente Rafael Correa avanzar en gran parte de su programa de gobierno.



## Expansión media y supervisión incipiente

### Brasil

Los militares brasileños han incrementado su relevancia política desde la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en 2003. Tal relevancia ha tenido tres causas principales: *a)* la modificación de la percepción de amenaza externa y la progresiva institucionalización de la participación militar en la seguridad interna, *b)* la importancia atribuida a la defensa como promotora del desarrollo nacional y *c)* la revalorización de las fuerzas armadas como medio para incrementar los márgenes de autonomía nacional (Bittencourt y Costa Vaz, 2009; Costa Vaz y Andrade da Silva Machado, 2011; Costa Vaz y Medeiros Filho, 2012).

La relevancia que ha cobrado la defensa y las fuerzas armadas es, en gran medida, un efecto de la estrategia neodesarrollista implementada por el PT desde 2003. Cabe destacar que la elección de Lula como presidente fue bien recibida por los militares por el discurso autonomista, soberanista y de fortalecimiento del poder militar que el líder histórico del PT había desarrollado durante la campaña electoral.

La variante del neodesarrollismo brasileño presenta dos rasgos fundamentales. Primero, establece un vínculo muy estrecho entre la defensa y la sustentabilidad del desarrollo nacional. Segundo, plantea una concepción soberanista y autonomista que revaloriza el control territorial, en particular, del Amazonas verde y azul (Saint Pierre, 2009). Esta visión ha quedado plasmada en los sucesivos documentos estratégicos de la defensa publicados desde 2005: la Política de Defensa (PD-2005), la Estrategia Nacional de Defensa (END-2008) y el Libro Blanco de la Defensa (LBD 2012). En la END, por ejemplo, se señala que: “La estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Ésta motiva a aquella. Aquella proporciona un escudo para ésta. Cada una refuerza las razones de la otra. En ambas se despierta la nacionalidad y se construye la nación. Defendido, Brasil tendrá cómo decir no, cuando tenga que decir que no. (Brasil) tendrá la capacidad para construir su propio modelo de desarrollo” (Gobierno de Brasil, 2008, p. 8). La defensa no sólo se percibe como un motor del desarrollo brasileño, sino fundamentalmente como salvaguardia y garantía de ese desarrollo. Así, la END establece una estrecha conexión entre la política de defensa y los planes de desarrollo del país, en particular en el campo de las tecnologías consideradas estratégicas, como la nuclear, la cibernética y la aeroespacial.

La revalorización del territorio y de sus recursos naturales ha favorecido un cambio en la percepción de amenaza. Los tres documentos mencionados aluden a un escenario en el que los recursos naturales pueden ser codiciados por las grandes potencias. La respuesta a tal diagnóstico consiste en el despliegue de fuerzas armadas equipadas con el armamento necesario para resistir un periodo razonable durante una invasión y para ejecutar, en una etapa posterior a la del conflicto convencional, una resistencia asimétrica contra un “enemigo de poder militar superior” sobre todo en la región del Amazonas (Gobierno de Brasil, 2008).

Cabe destacar como otra fuente de relevancia la percepción del instrumento militar como la avanzada de la presencia estatal en regiones donde el Estado fue históricamente débil. Nuevamente, la capacidad de despliegue y presencia territorial de las fuerzas armadas las convierten en un actor muy atractivo para la implementación de programas de integración nacional.

La transformación en la percepción de amenaza y la definición de la defensa como herramienta fundamental para el desarrollo han favorecido una expansión considerable del gasto en defensa y en armamento. El aumento del gasto militar comenzó en 2008 con un incremento de 50 por ciento respecto del año anterior. El presupuesto creció de 14 000 millones de dólares en 2003 a 35 000 en 2012, mientras que los recursos destinados a inversiones pasaron de 6 000 millones de reales en 2005 a 17 500 en 2013 (SIPRI, 2013). El Libro Blanco de 2012 señala que Brasil aumentará 20 por ciento el número de efectivos militares y que su presupuesto pasará de 1.5 por ciento del PIB actual a 2 por ciento hacia 2022 con el fin de cumplir con los objetivos establecidos en la Estrategia de Defensa (Gobierno de Brasil, 2012). Se planea destinar en ese periodo 223 000 millones de reales para la Armada, 55 000 para el Ejército y 130 000 para la Fuerza Aérea. Cabe destacar el acuerdo alcanzado con Francia por 18 000 millones de dólares, que incluye la fabricación de cinco submarinos (uno nuclear) y 50 helicópteros. Asimismo, se anunció recientemente la adquisición de 36 aviones caza de última generación Gripen NG.

Por otra parte, la expansión de misiones ha sido limitada en comparación con los otros casos analizados y se evidencia en la institucionalización del rol de seguridad interna que tiene una creciente legitimidad política y social (Zaverucha, 2008). Esto es el resultado de las operaciones de “pacificación” en las favelas, en particular de las que se han llevado a cabo en los complejos del Alemán y la Villa Cruzeiro, que no tienen precedentes en lo que atañe al nivel de participación de los militares. Asimismo, la misión de

seguridad interna también incluye actuar de forma preventiva y represiva contra delitos en zonas fronterizas (Resdal, 2012).

El poder de los militares brasileños continúa siendo significativo como resultado de la transición negociada que experimentó el país. El legado de la misma se evidencia en la presencia de actores políticos y sociales que favorecen o consienten el mantenimiento de la autonomía militar (Zaverucha, 2005, 2009) Un indicador clave de ello es la creación tardía del Ministerio de Defensa (en el año 2000) y el hecho de que en la actualidad cuenta con limitadas capacidades institucionales y recursos humanos para ejercer el control por supervisión. Los militares continúan manteniendo un elevado grado de autonomía, por ejemplo, en la definición del presupuesto, en el contenido de los programas educativos y en el manejo de los programas en el área del amazonas (Zaverucha, 2005, 2009, Zaverucha y Cunha Rezende, (2009). Asimismo, los intentos por alterar el statu quo en el área de los derechos humanos han sido resistidos tanto por los militares como por otros actores, como por ejemplo, la Corte Suprema. Si bien se han producido logros en materia de control civil, entre ellos la reestructuración interna del Ministerio de Defensa en 2010, la conducción de la política de defensa aún se encuentra débilmente institucionalizada y en muchas áreas la agenda está controlada por las fuerzas armadas (Costa Vaz y Andrade da Silva Machado 2011).

## Chile

La relevancia política de los militares en Chile se vincula principalmente con la creciente importancia que han adquirido como instrumento de la política exterior del país. Cabe mencionar que aunque la relevancia por amenaza externa no ha desaparecido por completo, la baja probabilidad de un conflicto militar con los países con los que Chile aún mantiene diferendos territoriales (Bolivia), ha contribuido a la búsqueda de nuevas misiones para los militares. En otras palabras, la resolución de gran parte de los conflictos limítrofes y la gestión diplomática de los que aún persisten,<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Es importante destacar que el proceso de disminución en la percepción de amenazas en el caso de Chile queda en evidencia si se comparan las últimas dos ediciones del Libro Blanco de ese país. Mientras que en la edición de 2002 se afirmaba en relación con la situación regional que “sería prematuro decir que los conflictos interestatales han desaparecido” (Gobierno de Chile, 2002, p. 49-50), la versión de 2010 omite esta afirmación y resalta, en cambio, los crecientes niveles de cooperación económica, política y militar entre Bolivia, Chile and Perú.

sumado a la falta de amenazas internas y a la presencia de una izquierda moderada que no implementó transformaciones radicales al statu quo; ha contribuido a una reducida expansión y, debido a ello, ha favorecido la búsqueda de nuevas misiones para los militares. En este sentido, la nueva misión asignada no puede disociarse de las características que han adoptado la economía y la política chilenas desde la restauración de la democracia en 1990 (Gaspar, 2003; Montoya, 2006; Paz Milet, 2008; Yopo y Ruz 2011).

La ausencia de amenazas inminentes o evidentes para la defensa de Chile coincide con la consolidación de un modelo de desarrollo económico que ha favorecido el abandono, por parte de las élites de ese país, del “aislamiento y beligerancia regionales como medios primarios para resguardar los intereses nacionales de Chile” (Martin y Felix, 2010). Esta visión ha sido reemplazada por un modelo de inserción económica internacional, cuyo principal fundamento es la búsqueda constante de nuevas oportunidades globales para comerciar e invertir. Ello queda en evidencia con la firma de los 47 acuerdos de libre comercio y de asociación económica que el país suscribió en los últimos años. La apertura comercial y la búsqueda de nuevos mercados han contribuido a modelar un interés nacional cuya defensa y promoción requiere el mantenimiento y la consolidación de un ambiente internacional seguro, estable y previsible. No es causal, entonces, que el Libro Blanco de la Defensa de 2010 afirme que “el éxito económico de Chile se funda en la existencia de la paz y la estabilidad internacionales... la seguridad de Chile depende de problemas que se originan en zonas lejanas pero que pueden afectarnos” (Gobierno de Chile, 2010, p. 2). A ello se suman, la estabilidad y fortaleza de las instituciones políticas en Chile y su imagen como un país moderno y plenamente comprometido con los valores e instituciones occidentales.

El modelo económico y la naturaleza del sistema político han propiciado una modernización militar que responde a dos propósitos fundamentales. Por un lado, el despliegue de una organización militar que sea tan moderna como el resto de las instituciones del país; por el otro, la defensa del modelo de desarrollo económico y la difusión de una imagen de país comprometido con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sobre todo mediante la participación en misiones multilaterales. Ambos factores explican la adopción del estándar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y la adquisición de armamento que permita a los militares chilenos interoperar con las fuerzas armadas de los países más desarrollados. Cabe destacar, en esta dirección, la reciente for-

mación de una Brigada Anfibia Expedicionaria, la primera de su tipo en la región. Se trata de una unidad formada por dos batallones de infantería de marina y un buque de proyección estratégica. La creación de una unidad de este tipo sólo puede explicarse en términos de la necesidad de desplegar efectivos militares lejos de las fronteras del país. Es indudable que la adopción de esta misión no puede dissociarse del proceso de debate en la OTAN respecto de su estrategia de expansión global (Marshall, 2009; OTAN, 2010; Nazemroaya, 2012).

La importancia atribuida al despliegue de fuerzas armadas bien equipadas como instrumento de la política exterior ha favorecido una importante expansión material. Chile ha adquirido en el periodo 2003-2012 más armamento en términos absolutos que cualquier otro país en América Latina. Cabe destacar la compra de ocho fragatas, dos submarinos, 200 tanques Leopard 2 y 48 cazas F-16 (Bromley y Guevara, 2010).

La relevancia política de los militares en Chile no es muy elevada, lo que ha permitido avanzar en algunas reformas durante el gobierno de Bachelet, como la aprobación de la ley de modernización del Ministerio de Defensa en 2009. La ley elimina las subsecretarías por rama y crea la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, mientras que agrega la de Defensa, con un rol central en la definición de políticas y en el diseño político-estratégico. La reforma otorga un papel central al presidente de la República por medio del ministro de Defensa (Yopo y Ruz, 2011). Aunque se trata de un avance importante, la dificultad para implementar esta norma durante su gobierno residió en los altos niveles de autonomía que los militares lograron conservar en distintas áreas de funcionamiento de la cartera de Defensa, como por ejemplo, presupuesto, gastos reservados, ascensos y retiros, educación, previsión y salud (Agüero y Fuentes, 2009).

Cabe señalar que la Ley del Cobre sigue vigente en Chile. Asimismo, el poder político militar, en este caso gracias al apoyo de sectores judiciales y del Congreso; ha limitado el impacto de los juicios por violaciones a los derechos humanos (Agüero y Fuentes, 2009). Aunque los avances han sido muy significativos y se ha logrado llevar a juicio a cientos de oficiales de las fuerzas armadas y de seguridad, solamente 24 por ciento de las penas impuestas han sido privativas de libertad, mientras que de ese porcentaje 66 por ciento han sido menores a los cinco años (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, 2013).

Sin embargo, es posible prever que los avances logrados en el plano del control civil, lentos pero constates, junto a la baja relevancia de las fuerzas

armadas, favorezcan un escenario futuro de progresivo desplazamiento de Chile hacia el cuadrante donde se encuentra actualmente Argentina, de expansión baja supervisada.

### **Argentina: expansión incipiente y control por supervisión**

La escasa relevancia de la defensa y de las fuerzas armadas junto a la debilidad política de los militares ha favorecido una reducida expansión de misiones y la implementación del control civil por supervisión más extendido en toda la región. Sin embargo, este patrón dominante en las relaciones político-militares en Argentina ha comenzado a modificarse a partir del año 2005, como resultado de la implementación de un modelo neodesarrollista que ha valorizado la industria de defensa, la autonomía nacional y que ha repercutido favorablemente en el gasto militar (Grugel y Pia Riggirozzi, 2007; Moreira y Ferrari, 2009; Wylde, 2010). Asimismo, el desarrollo de un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa ha establecido las bases para la determinación de escenarios de empleo del poder militar, y ha identificado necesidades futuras de equipamiento (Anzelini y Poczynok, 2012).

El principal estímulo para la reconstrucción de la industria de la defensa ha sido la importancia atribuida en el pensamiento neodesarrollista a la expansión de la demanda agregada vía la creación de empleos. Este sector de la industria comenzó a ser percibido como un área que podía contribuir al desarrollo económico y social a través de la creación de empleo directo e indirecto. Asimismo, la importancia concedida en esta visión al logro de mayores niveles de autonomía en el diseño y control de tecnologías sensibles, ha contribuido al relanzamiento de programas que incluyen el desarrollo de tecnología militar avanzada o civil con aplicación para la defensa (Gobierno de Argentina, 2010).

Durante la gestión de la ministra de Defensa Nilda Garré (2005-2010) comenzó un proceso de recuperación de empresas emblemáticas, como los astilleros Almirante Storni y Tandano en 2007, que pasaron a denominarse Complejo Industrial Naval Argentino (Cinar). Del mismo modo, la Fábrica Militar de Aviones fue renacionalizada en 2009, luego de haber sido privatizada en 1995. Asimismo, se está desarrollando un proceso de modernización de las 31 fábricas estatales del área de la defensa. Otras compañías estatales y privadas, en colaboración con los centros de investigación de las distintas fuerzas, se encuentran en el proceso de diseño o construcción de tecnología avanzada de uso militar, cabe destacar: a) la fabricación de rada-

res 3D; *b*) el relanzamiento del programa de cohetes de uso civil (Tronador) y militar (Gradicom); *c*) la construcción de un submarino nuclear; *d*) la construcción de satélites de comunicación y observación; *e*) el diseño y construcción de vehículos aéreos no tripulados tipos II y III, y *f*) la modernización de misiles y la construcción de un misil crucero (Dardo C) (Battaglino, 2013; Gobierno de Argentina, 2010).

Por otra parte, el neodesarrollismo ha favorecido el incremento del presupuesto de defensa como consecuencia de los aumentos salariales que ha recibido la burocracia estatal y que han sido también otorgados a los integrantes de las fuerzas armadas. Desde esta perspectiva, tales aumentos cumplen un rol fundamental en el fortalecimiento de la demanda agregada, cuya expansión repercute positivamente en el sostenimiento y crecimiento de la industria nacional. El impacto presupuestario de estas erogaciones ha sido elevado, especialmente si se considera el número de personal militar y civil que integra las fuerzas armadas (100 000 efectivos) y el hecho de que 75 por ciento del gasto en defensa se destina al rubro salarios. El presupuesto en esta área ha crecido 190 por ciento en términos absolutos, de 1 700 millones de dólares en 2003 a unos 5 000 millones en 2012 (SIPRI, 2013).

Cabe destacar que además de la importancia asignada a la expansión de la demanda, existen motivaciones vinculadas estrictamente con el área de la defensa que también han incidido en el aumento del gasto. Nos referimos a la política de reorganización de las partidas presupuestarias cuyo objetivo no sólo es incrementar el gasto en defensa a 1.5 por ciento del PIB para 2020, sino también alcanzar una distribución de 60 por ciento para salarios, 15 por ciento para funcionamiento y 25 por ciento para adquisiciones (Gobierno de Argentina, 2010).

Asimismo, la reintroducción y efectivo desarrollo del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, a partir del año 2007, podría contribuir a incrementar la relevancia de las fuerzas armadas. El ciclo comenzó con la publicación de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) en 2009. El Ciclo de Planeamiento tiene como principal objetivo determinar, sobre la base de un diagnóstico de la situación estratégica regional y mundial que incluyera los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión y de los objetivos fijados al instrumento militar en el corto, mediano y largo plazos. Estos objetivos incluyen la modernización militar, que ha quedado plasmada con la elaboración del primer Plan de Capacidades Militares (Plan Camil) en 2011, que identifica las necesidades de equipamiento militar de

las fuerzas armadas (Gobierno de Argentina, 2009, 2010). El hecho de que numerosos discursos presidenciales y de ministros de Defensa hayan enfatizado la importancia de la defensa de los recursos naturales parece revelar la dirección que puede adoptar la planificación de la defensa en los próximos años. Si eso efectivamente sucede, puede anticiparse un incremento de la relevancia que repercute en el presupuesto de la defensa.

La cuestión del control civil en Argentina no puede analizarse sin hacer referencia al hecho de que la relación de la sociedad civil argentina con la defensa nacional ha estado profundamente condicionada por el traumático legado que dejó la última dictadura militar (1976-1983). No se trató de un gobierno militar más, de los numerosos que tuvo Argentina durante el siglo XX, sino de uno que provocó la mayor tragedia humana de toda la historia del país y que fracasó en los planos político, económico y militar. Este panorama desolador que heredó el presidente Raúl Alfonsín en 1983 condujo previsiblemente a un profundo y persistente divorcio entre la sociedad y todo aquello relacionado con el mundo militar que ha perdurado hasta la actualidad (Battaglini, 2013a; Fontana, 1990; López, 1994). Este contexto ha permitido la implementación de un control civil por supervisión que es inédito en la región.

Los mecanismos de supervisión se han expandido considerablemente a partir de 2003, mediante el fortalecimiento y la jerarquización de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa. Estos cambios han permitido ampliar su capacidad para formular políticas, controlar su ejecución e incrementar, por lo tanto, las áreas del Ministerio bajo control civil. En este sentido, se crearon nuevas subsecretarías y direcciones (Gobierno de Argentina, 2010). Cabe mencionar el establecimiento de dos nuevas subsecretarías: la de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa y la de Formación. Esta última es la responsable de la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles, así como de formular políticas de capacitación y formación de las fuerzas armadas. El fortalecimiento institucional del Ministerio se completó con la creación de cinco nuevas direcciones: Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Informática; Comunicación Social; Logística; e Inteligencia y Estrategia Militar. La creación de nuevas subsecretarías y direcciones fue complementada con la transferencia a la esfera civil de servicios científicos especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar. Así, el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Militar fueron pues-



tos bajo la dirección de civiles y pasaron a depender del Ministerio de Defensa. El proceso de fortalecimiento continuó durante la gestión del ministro Agustín Rossi, gracias al establecimiento de nuevas secretarías.

Finalmente, se derogó el Código de Justicia Militar mediante la sanción de la Ley 26.394 (agosto de 2008) que suprime la jurisdicción militar en materia de delitos en tiempo de paz, incorporando al Código Penal los tipos delictivos militares y disponiendo su juzgamiento por parte de la justicia federal. De ese modo, Argentina se transformó en el único país latinoamericano que establece el juzgamiento de delitos militares por parte de jueces civiles en tiempos de paz (Montenegro, 2007).

Este fortalecimiento institucional se ha complementado con la implementación de distintas políticas en los planos educativo y de género, entre otras, con el propósito de ciudadanizar al cuerpo oficiales (Badaró, 2013; DerGhougassian, 2011; Frederic, 2013; Sain, 2010).


### Comentarios finales

Este artículo ha presentado un diseño de investigación para analizar la dinámica de las relaciones político-militares en los gobiernos de la denominada nueva izquierda en la región. Se trata de un enfoque que analiza dos dimensiones centrales de tal dinámica, el nivel de control civil y el grado de expansión de las misiones militares. Aunque el esquema ha sido pensado para examinar gobiernos con una orientación ideológica específica, la perspectiva comparada que adopta el estudio permite indagar el estado de tales relaciones en cualquier tipo de gobierno.

Una de las principales conclusiones a las que se ha arribado es que el creciente nivel de relevancia de la defensa y las fuerzas armadas para los líderes de la nueva izquierda ha contribuido a la estabilidad de tales gobiernos en la región. Esta convergencia le ha permitido a los políticos avanzar en agendas de ampliación de derechos que permitieron la inclusión de vastos actores sociales, mientras que las fuerzas armadas se han beneficiado de nuevas misiones que los han relegitimado frente a sus sociedades y que les han permitido obtener importantes recursos materiales.

Sin embargo, la relevancia alcanzada por los militares junto a su poder político ha dificultado la implementación de mecanismos de control civil basados en la supervisión, tal como quedó demostrado en los casos de Bolivia y Ecuador. Cabe destacar que la experiencia venezolana representa un desafío para la literatura clásica sobre relaciones civiles-militares que con-

dena la politización de los militares. En efecto, lo que se ha definido como “militarización” de la sociedad de ese país no ha afectado ni los procedimientos ni los valores democráticos, por el contrario, el apoyo a la democracia allí es el más alto de toda la región (LAPOP, 2012). En este sentido, las nuevas misiones asignadas a los militares no son percibidas por importantes sectores de esa sociedad como una amenaza al régimen democrático, sino como una estrategia que favorece el desarrollo de la nación y que contribuye al fortalecimiento de la democracia (Aviles, 2010). Distintos actores sociales perciben la expansión de misiones como algo positivo y deseable. Aunque para la teoría tradicional sobre relaciones entre civiles-militares la politización es un riesgo, los actores sociales y políticos no lo perciben de esa forma.

A pesar de ello, la creciente relevancia de los militares representa un desafío para los líderes democráticos de la nueva izquierda. Es evidente que la importancia que le han asignado a la institución militar contribuye a incrementar aún más el poder que ya poseen. Este riesgo se incrementa en aquellos casos donde el control civil se limita a la contención. Por ello, es fundamental para el equilibrio de tales relaciones que se implementen e institucionalicen mecanismos de supervisión, de modo tal que la relevancia creciente de las fuerzas armadas no termine por condicionar aquella dimensión de la política en la que los gobiernos de la nueva izquierda han hecho más transformaciones. 

### Referencias bibliográficas

- Agüero, F. (1995), *Soldiers, Civilian and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Agüero, F. y C. Fuentes (2009), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*, Santiago, FLACSO Chile-Catalonia.
- Aguilera, G. (2010), “Las misiones militares. Pasado, presente y futuro”, en M. Donadio (comp), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*, Buenos Aires, Resdal-Prometeo.
- Alda Mejías, S. (2010), “Los cambios en las fuerzas armadas y la defensa en la revolución democrática de Evo Morales”, en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Anzelini, L. e I. Poczynok (2012), “De la política militar a la política de

- defensa, El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión”, *Perspectivas para la gestión, el Estado y las políticas públicas*, en prensa.
- Aviles, W. (2010), *Globalization and Military Power in the Andes*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Badaró, M. (2013), *Historias del ejército argentino*, Buenos Aires, Edhasa.
- Battaglino, J. (2011), “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en M. De Luca y A. Malamud (comps.), *La política en tiempos del kirchnerismo*, Buenos Aires, Eudeba.
- \_\_\_\_\_ (2013), “The Politics of Defense Revival in Argentina”, *Defense & Security Analysis*, 29(1), pp. 3-15.
- \_\_\_\_\_ (2013a), “Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), pp. 32-39.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “The Determinants of Arms Spending in South America”, *Journal of Politics in Latin America*, 2, pp. 71-103.
- Bitencourt, L. y A. Costa Vaz (2009), “Brazilian Strategic Culture”, *Finding Report 5*, Miami, Florida International University.
- Bonifaz Moreno, G. (2011), “Tensiones de la agenda de seguridad en la transición a un Estado plurinacional con autonomías”, en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Bromley, M. e I. Guevara (2010), “Arms Modernization in Latin America”, en A.T.H. Tan (ed.), *The Global Arms Trade. A Handbook*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Calderón Grosso, E. (2012), “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur”, *Urvio*, 12, pp. 97-109.
- Cameron, M. (2009), “Latin America’s Left Turns: Beyond Good and Bad”, *Third World Quarterly*, 30(2), pp. 331-348.
- Campero, J.C. (2012), “La seguridad en Bolivia”, en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Celi, P. (2010), “Ecuador: tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa”, en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Coimbra, L.O. (2012), “El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas”, *Urvio*, 12, pp. 127-140.

- Collier, D., J. La Porte y J. Seawright (2012), "Putting Typologies to Work: Concept-Formation, Measurement, and Analytic Rigor", *Political Research Quarterly*, 65(1), pp. 217-232.
- Costa Vaz, Alcides y João Telésforo Medeiros Filho (2012), "Políticas de seguridad y defensa an principio del gobierno de Dilma Rousseff", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Costa Vaz, A. y A. Andrade da Silva Machado (2011), "La política brasileña de seguridad en 2010. Activismo internacional y balance del gobierno de Lula en el campo de la defensa", en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Costa Vaz, A. y J.T. Medeiros Filho (2012), "Políticas de seguridad y defensa al principio del gobierno de Dilma Rousseff", en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- D'Araujo, M. (2010), "Los militares y el desarrollo en América del Sur", en Marcela Donadio (comp), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*, Buenos Aires, Resdal-Prometeo.
- DerGhougassian, K. (2011), "Hacia la ciudadanización de las Fuerzas Armadas", en M.J. Moreyra (ed), *Políticas de defensa en América Latina*, Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.
- Diamint, R. (2001), *Democracia y seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- \_\_\_\_\_ (2008), "La historia sin fin. El control civil de los militares en la Argentina", *Nueva Sociedad*, 213, pp. 95-111.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Conducción civil de las políticas de defensa", en M. Donadio (comp), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*, Buenos Aires, Resdal-Prometeo.
- Dube, S. y V. García Pinzón (2012), "Las tareas contemporáneas de las fuerzas armadas latinoamericanas y la necesaria revisión de la teoría de la consolidación democrática", *Estudios Ibero-Americanos*, 38(1), pp. 119-143.
- El Universo* (2009), 7 de enero. "No toda empresa militar canceló impuesto al SRI", disponible en: <http://www.eluniverso.com/2009/01/07/1/1356/91>

- C3DEFD59B9418AB3D07898EEA5A0DF.html [fecha de consulta: 28 de septiembre de 2013].
- Fitch, J.S. (1977), *The Military Coup d'État as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Fontana, A. (1990), "La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989", *Documento CEDES* 34.
- Frederic, S. (2013), *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes, C. (2009), "La pausada des-pinochetización de las Fuerzas Armadas en Chile", en F. Agüero y C. Fuentes (eds), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO Chile-Catalonia.
- Gaspar, Gabriel (2003), "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría", en F. Rojas Aravena y P. Milet, (eds.), *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Gobierno de Argentina (2009), Ministerio de Defensa, *Decreto de Política de Defensa Nacional*.
- \_\_\_\_\_ (2010), Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2010*.
- Gobierno de Brasil (2008), Ministerio de Defensa, *Estrategia de Defensa Nacional*.
- \_\_\_\_\_ (2012), Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2012*.
- Gobierno de Chile (2002), Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2002*.
- \_\_\_\_\_ (2010), Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2010*.
- Grugel, J. y M. Pia Riggirozzi (2007), "The Return of the State in Argentina", *International Affairs*, 83(1), pp. 87-107.
- Haro Ayerbe, P. (2012), "Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad", *Urvio*, 12, pp. 57-70.
- Hensel, P. (1994), "One Thing Leads to Another: Recurrent Militarized Disputes in Latin America, 1816-1986", *Journal of Peace Research*, 31(3), pp. 281-97.
- Hirst, M. (2004), "La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional", en M. Hirst et al., *Imperio, Estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, The Johns Hopkins University Press.
- Huntington, S. (1995), *The Soldier and the State*, Cambridge, The Belknap Press.

- Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (2013), Observatorio de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.icso.cl/observatorio-derechos-humanos/cifras-causas-case-statistics/> [fecha de consulta: 4 de diciembre de 2013].
- Jácome, F. (2010), “Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI”, en H. Mathieu y C. Guarnido (eds), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Continuidad en Venezuela tras trece años del proyecto chavista”, en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Jaskoski, M. (2013), *Military Politics and Democracy in the Andes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kacowicz, A. (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany, State of New York Press.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (2012), disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2013].
- Levitsky, S. y K.M. Roberts (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- López, E. (1994), *Ni la ceniza ni la gloria: Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Mani, K. (2011), “Militares Empresarios: Approaches to Studying the Military as an Economic Actor”, *Bulletin of Latin American Research*, 30(2), pp. 183-197.
- \_\_\_\_\_ (2011a), “Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 53(3), pp. 25-55.
- Manrique, M. (2001), “La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político”, en M. Tanaka (ed), *Las fuerzas armadas en la región andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Mares, D. (2008), “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(3), pp. 35-41.
- Marshall, W. (2009), *Taking NATO Global*, Progressive Policy Institute, Memo to the New President, disponible en [www.ppionline.org/ppi\\_ci.cfm?contentid=254815&knlgAreaID=450020&subsecid=900203](http://www.ppionline.org/ppi_ci.cfm?contentid=254815&knlgAreaID=450020&subsecid=900203) [fecha de consulta: 14 de noviembre de 2013].

- Martin, F. (2006), *Militarist Peace in South America*, Nueva York, M. Palgrave.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Chilean Strategic Culture”, *Findings Report*, 10, Miami, Florida International University.
- Mayorga, F. (2009), “Bolivia: militares y política en tiempos de cambio”, en F. Agüero y C. Fuentes (eds.), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*, Santiago, FLACSO Chile-Catalonia.
- Montenegro, G. (2007), “El marco normativo y doctrinario de la Defensa Nacional,” *Revista de la Defensa*, 1, pp. 2-27.
- Montoya, J.R. (2006), “De la disuasión a la cooperación: dos siglos en la relación Perú-Chile”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), pp. 31-50.
- Moreira C., A. y A. Ferrari (2009), “A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?”, *Revista de Economia Política*, 29(1), pp. 3-23.
- Nazemroaya, M.D. (2012), *The Globalization of NATO*, E Atlanta: Clarity Press.
- Nordlinger, E. (1977), *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, New Jersey, Prentice-Hal.
- O'Donnell, G., P.C. Schmitter y L. Whitehead (eds.) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule, vol. 4: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Washington, The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- OTAN (2010), *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, disponible en [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm?selectedLocale=en) [fecha de consulta: 17 de noviembre de 2013].
- \_\_\_\_\_ Expansion, disponible en [www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=5677](http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=5677) [fecha de consulta: 17 noviembre de 2013].
- Paz Milet, V. (2008), “Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile”, *Revista Nueva Sociedad*, 213, pp. 147-155.
- Pion-Berlin, D. (1992), “Military Autonomy and Emerging Democracies in South America”, *Comparative Politics*, 25, pp. 83-102.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”, *Nueva Sociedad*, 213, pp. 50-63.
- Pion-Berlin, D. y C. Arceneaux (2000), “Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America”, *Armed Forces & Society*, 26, pp. 413-436.
- Pion-Berlin D. y H. Trinkunas (2005), “Democratization, Social Crisis and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America”, *Journal of Political and Military Sociology*, 33(1), pp. 5-24.

- Pion-Berlin D. y H. Trinkunas (2010), "Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America", *Comparative Politics*, 42 (4), pp. 395-411.
- Pion-Berlin D. y J.M. Ugarte (comp.) (2013), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.
- Radseck, M. (2005), "From Casa Militar to an Instrument of Political Control: A Functional Analysis of the Defense Ministries in Argentina and Chile", *Defense & Security Analysis*, 21(2), pp.179-199.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) (2012), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Resdal.
- Sain, M. (2010), *Los votos y las botas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Saint Pierre, H.L. (2009), "La Defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa", Documento de Trabajo Instituto Real Elcano 50.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Military Expenditures Data Base*, disponible en: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database) [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2013].
- Sotomayor Velázquez, A. (2008), "Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 83, pp. 41-83.
- Stepan, A. (1973), "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press.
- Tellería Escobar, L. (2010), "Los desafíos de la democracia boliviana y las instituciones de defensa y seguridad: el nudo gordiano del cambio", en M. Donadio (comp.), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*, Buenos Aires, Resdal-Prometeo.
- Trinkunas, H. (2005), *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: a Comparative Perspective*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Las Fuerzas Armadas Bolivarianas en los tiempos de Chávez ¿Desde el papel protagónico a la subordinación revolucionaria?", en F. Agüero y C. Fuentes (eds), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*, Santiago, FLACSO Chile-Catalonia.
- Weeks, G. (2003), "Is the Mold Being Broken? Defense Ministries and Democracy in Latin America", *Journal of Political and Military Sociology*, 31(1), pp. 23-37.



- Welch, C. (1987), *No Farewell to Arms?: Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Weyland, K., R.L. Madrid y W. Hunter (2010), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Austin, University of Texas Press.
- Wylde, C. (2010), “Argentina, Kirchnerismo and Neodesarrollismo: Economy under the Administration of Nestor Kirchner 2003-2007”, Documento de Trabajo 44, Buenos Aires, FLACSO.
- Yopo, B. y M.I. Ruz (2011), “Chile: El escenario de la defensa y su proyección regional”, en H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Zaverucha, J. (2005), *FHC, Forças Armadas e polícia: Entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*, Río de Janeiro, Record.
- \_\_\_\_\_ (2008), “The Doctrine of Guaranteeing Law and Order: The Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security”, Documento de Trabajo 8, University of Calgary, Latin American Research Centre.
- \_\_\_\_\_ (2009), “La Constitución brasileña de 1988 y la permanencia de su legado autoritario”, en F. Agüero y C. Fuentes (eds.), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO Chile-Catalonia.
- Zaverucha, J. y F. Da Cunha Rezende (2009), “How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier”, *International Political Science Review*, 30(4), pp. 407-429.

