

Hacia una Nueva Conceptualización de la Democratización y las Relaciones Civiles Militares

THOMAS C. BRUNEAU and FLORINA CRISTIANA
(CRIS) MATEI

El propósito de este artículo consiste en contribuir a una mejor comprensión sobre la importancia contemporánea de la democracia en la relación entre los líderes electos y las fuerzas de seguridad. Intenta presentar la conceptualización y marco para entender lo que hacen las fuerzas de seguridad y como interactúan con los gobiernos democráticos. El artículo busca extender la amplitud conceptual de la literatura sobre las relaciones civiles militares más allá del control a manera de incluir dos dimensiones adicionales, cuales son la efectividad y la eficiencia. La investigación se basa en la experiencia del autor en la conducción —de programas para oficiales y civiles en todo el mundo en línea con por lo menos seis diferentes roles y misiones de las fuerzas de seguridad. La conceptualización recurre a la literatura sobre políticas comparativas, teoría de la organización y economía de la defensa, así como relaciones civiles militares y reforma del sector de seguridad.

Palabras Clave: relaciones civiles militares; reforma del sector de seguridad; seguridad y democracia; trinidad de control; efectividad y eficiencia.

Introducción

El propósito de este artículo consiste en contribuir a una mejor comprensión sobre la importancia contemporánea de la democracia para la relación entre los líderes electos y las fuerzas de seguridad. Si bien la literatura sobre el papel de las fuerzas armadas en las democracias en transición es relativamente abundante (ya que en gran parte del mundo las transiciones provienen de regímenes de dominio militar), incluidos aquellos en que los militares eran el gobierno), existe mucha menos literatura sobre las Fuerzas Armadas en consolidación democrática, aun cuando varios prominentes estudiosos del tema destacan la importancia de este tema.¹ Prácticamente la totalidad de la literatura sobre las Fuerzas Armadas y las agencias de inteligencia en democracias consolidadas se centra en el control civil democrático sobre ellas. En las democracias más nuevas, la literatura sobre estos dos instrumentos de seguridad se enfoca generalmente en como lograr el control que supuestamente existe en las democracias más establecidas.

Thomas C. Bruneau is Program Manager for Latin America and Florina Cristiana Matei is a Research Associate at the Center for Civil–Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, California
Democratization, Vol. 15, No. 5, December 2008, pp. 909–929
ISSN 1351-0347 print/1743-890X online
DOI: 10.1080/13510340802362505 # 2008 Taylor & Francis

Hay una serie de lagunas importantes en esta literatura. En primer lugar, normalmente se presta poca atención a la policía, que en la mayoría de las democracias más nuevas son fuerzas de policía nacional civil, que a veces incluso asumen funciones de tipo militar. Segundo, y más serio, de nuevo se presta poca atención en la literatura a la consolidación democrática y a las relaciones civiles y militares, especialmente en relación con lo que hacen las fuerzas de seguridad, y a qué costo, es decir, su eficacia y eficiencia, y las implicaciones de sus funciones y misiones para la democracia. Y en tercer lugar, a menudo le presta poca atención a lo que hacen fuera del área de defensa. Esto es sorprendente, ya que hoy en día muy pocos militares son entrenados principalmente para hacer la guerra con otras fuerzas armadas; el combate armado es probablemente el papel menos probable entre los seis que los militares, y demás fuerzas de seguridad, están realizando actualmente. Hablaremos de esto más tarde en este artículo.

En Septiembre de 2007, hubo un total de 83,445 militares y policías de cerca de 114 países participando en operaciones de apoyo a la paz (PSO) en 16 países con conflictos. A finales de 2007 en Afghanistan había 40,000 tropas bajo el control de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad (International Security Assistance Force (ISAF)), incluyendo 14,000 de los EE.UU, así como otras 12,000 tropas americanas bajo el control nacional de los EE.UU. Parte de estas 52,000 tropas y policía estaban luchando contra los Talibanes, pero la mayoría estaban involucrados en la construcción de la nación. A principios de 2007, las fuerzas internacionales de mantenimiento de paz en Haití estaban luchando contra las pandillas callejeras, la cual es típicamente una tarea policial². En muchas regiones, las fuerzas militares o apoyan o, como en el caso de Méjico, suplantando a las fuerzas policiales en operaciones para combatir el tráfico de drogas y el crimen callejero. Por otra parte, en países tales como Bolivia, Colombia, Pakistán, y las Filipinas, la policía llena funciones militares. Y como las amenazas cubren un espectro que va desde el terrorismo global hasta los carteles nacionales e internacionales, pandillas callejeras o maras, las fuerzas policiales y militares dependen fuertemente de las agencias de inteligencia para identificar las amenazas y planificar sus misiones.

La mayoría de la literatura conceptual sobre la seguridad se centra en los conflictos armados, con mayor frecuencia en las democracias establecidas, y por lo general con un enfoque bastante histórico. Varios estudiosos, incluyendo a Risa Brooks, Stephen Biddle, y Stephen Van Evera, hacen una importante contribución a nuestra comprensión de la dinámica en que participan los civiles y soldados, pero sólo en el contexto de la defensa nacional³. Hay, en suma, una gran variedad de actividades que incorporan distintos instrumentos de seguridad del Estado para hacerle frente a las amenazas contemporáneas, a las oportunidades y desafíos tanto nacionales como internacionales. Esta combinación de actividades, y la consiguiente mezcla resultante de las fuerzas armadas, la policía y las agencias de inteligencia, son los temas que los formuladores de políticas democráticamente electos deben abordar para hacer frente a las crecientes expectativas y estándares mundiales. Hoy sin embargo

las fuerzas armadas asumen una variedad de funciones, como la siguiente cita de Paul Collier subraya: "para esto es para lo que sirven los ejércitos modernos: para abastecer el bien público mundial de la paz en territorios que de lo contrario tendrían la posibilidad de vivir una pesadilla".⁴

Para el análisis de las fuerzas armadas y más generalmente de las fuerzas de seguridad, podríamos anticipar que la literatura conceptual debe ayudar a los estudiosos y los formuladores de políticas a comprender los instrumentos que los estados pueden utilizar en la sub-disciplina de las relaciones civiles-militares (CMR).

Sin embargo, nuestro argumento en este artículo es que el enfoque casi exclusivo sobre el control civil en esta literatura constituye un obstáculo significativo para comprender las relaciones más amplias y complejas en materia de democracia y las fuerzas de seguridad, en particular si tenemos en cuenta el amplio espectro de funciones y misiones. Hay que recordar que incluso donde el control civil es incuestionable, como en los Estados Unidos, el control civil por sí mismo no garantiza que los formuladores de políticas tomen buenas decisiones, o que implementarán las políticas de tal manera que resulten en un éxito militar.⁵ La literatura conceptual sobre otros instrumentos de seguridad y democracia es también problemática. La mayor parte de los estudios existentes no son analíticos, sino más bien acerca de la competencia o incompetencia técnica, fracasos de la inteligencia, o las posiciones en defensa de la política.

En lugar de rechazar las RCM como un concepto relevante para la democracia, debemos extender su amplitud conceptual. Desarrollamos nuestro argumento a través de varias etapas. En primer lugar, revisamos la literatura conceptual más relevante que se ocupa de la seguridad en una democracia y los instrumentos que las naciones utilizan para lograrla; éstos serán las RCM y la reforma del sector seguridad (RSS), un concepto que surgió en Gran Bretaña y Europa continental como una reacción a las deficiencias del viejo concepto de RCM, pero que es poco conocido o usado analíticamente en el Hemisferio Occidental. En segundo lugar, como encontramos que a ambos conceptos de RCM como de SSR les falta algo, desarrollamos una nueva conceptualización con tres dimensiones: control democrático, eficacia y eficiencia. En tercer lugar, hablamos de estos conceptos en cuanto a que se aplican a: (1) el análisis de las fuerzas de seguridad y las seis funciones y misiones principales identificadas; (2) lo que hacen las fuerzas de seguridad militar y otras, y (3) las implicaciones para la democracia. En esta sección también elaboramos sobre los mecanismos de control que se pueden utilizar para las funciones y misiones más allá de la defensa nacional estrictamente. Por último, destacamos algunas de las principales compensaciones que enfrentan los líderes democráticos en su esfuerzo por equilibrar el control democrático, la eficacia y la eficiencia.⁷

Relaciones Civiles-Militares en su Perspectiva Histórica

La literatura clásica sobre RCM, que ahora se remonta a 50 años atrás, está estrechamente relacionada con los libros de Samuel Huntington y Morris Janowitz.⁸ Esta literatura define el campo en gran medida aun hoy en día. Estos autores se centran en las democracias más establecidas, especialmente la de los Estados Unidos, y se refiere principalmente a la cuestión de la conciliación de militares lo suficientemente fuertes como para hacer lo que los líderes civiles quieren que hagan, con militares lo suficientemente subordinados como para hacer únicamente lo que los civiles les autoricen a hacer.⁹ O, como escribió recientemente Dale Herspring: "Al examinar la literatura sobre las relaciones civiles-militares en los Estados Unidos, me llamó la atención el énfasis constante sobre "control".¹⁰ Esta conceptualización, utilizada exclusivamente por los autores estadounidenses, asume un contexto político democrático, y se relaciona abrumadoramente con el enfrentamiento militar de la Guerra Fría entre 'Occidente' y Oriente". Hay dos preocupaciones principales con respecto a esta literatura. En primer lugar es el miedo a la amenaza que representa un gran ejército permanente para una democracia y la necesidad de mantenerlo subordinado - es decir, bajo el control civil.¹¹ En segundo lugar están las consecuencias de un equilibrio entre seguridad y libertad. El trabajo de uno de los analistas más prolíficos y crítico de esta idea en la actualidad, Peter D. Feaver, parece encajar bien dentro de estos dos parámetros.¹² Sus libros más destacados comienzan con un contexto democrático sólido e incuestionable, y luego examina las cuestiones que plantean las RCM y las instituciones que emplean estas democracias para manejar las relaciones entre un gobierno civil y las fuerzas armadas. Por estas razones, aun cuando la atención prestada a la "crisis en las relaciones entre civiles y militares en los EEUU" durante la presidencia de William J. Clinton podría tener sentido en el contexto político nacional de los EEUU, no resulta relevante para efectos analíticos en otras partes del mundo.¹³ La formulación de Huntington también puede ser problemática, ya que está estrechamente vinculada a la experiencia democrática de los EEUU, de dudosa relevancia en otras partes del mundo, especialmente en los países en vías de democratización. Para analizar cómo lograr este control civil democrático en el contexto de una transición política, buscamos el siguiente cuerpo de literatura.

Relaciones Civiles-Militares dentro de un Contexto de Democratización

Desde el inicio de la tercera ola de democracia, que comenzó el 25 de abril 1974 en Lisboa, con el golpe militar que se convirtió en una revolución y que luego evolucionó gradualmente hasta convertirse en una democracia, cambió el enfoque de las relaciones civiles militares.¹⁴ Aun cuando ni Portugal, ni España, cuya transición comenzó tras la muerte de Francisco Franco a finales de 1975, fueron dictaduras militares, sus militares desempeñaron papeles clave en la transición hacia una democracia.¹⁵ Esto fue aun más cierto a medida que la tercera ola se extendió a manera de incluir explícitamente los regímenes militares en América Latina, Asia y África subsahariana. Incluso los gobiernos de transición de los ex estados marxistas, aunque nunca estuvieron bajo un gobierno militar, tuvieron que aprender a lidiar con sus fuerzas armadas una vez que cayó el muro de Berlín e inició un nuevo entorno político. En Rumania, por ejemplo, el ejército fue un actor central en la transición a la democracia después de la dictadura de Nicolae Ceausescu y su nefasta Securitate (policía secreta). Muchos de los análisis sobre las transiciones democráticas y consolidación a partir de 1974 incluyen, necesariamente, una discusión de las RCM. La mayor contribución de Juan J. Linz y Alfred Stepan sobre Europa, América del Sur y la Europa poscomunista incluye la focalización en diferentes grupos militares, o las RCM, como una variable central en la categoría de "actores".¹⁶ Como se señaló anteriormente, analistas de gran prestigio sobre transiciones y consolidación, tales como Adam Przeworski y Schmitter Philippe, llaman explícitamente la atención a la variable militar o a las RCM.¹⁷ También hay algunos excelentes casos de estudio de las RCM en el contexto de las transiciones y consolidación, o, en el caso de Venezuela, lo que algunos ven como una "desconsolidación" democrática.¹⁸

Estas obras evalúan el papel de los militares, incluso en algunos casos los servicios de inteligencia, en la consolidación democrática. Algunos de estos autores también toman en cuenta las instituciones implicadas en las RCM. En general, lo que estos trabajos demuestran es que, en contraste con su pasado autoritario, sea militar o civil, estas democracias emergentes en América del Sur, la Europa poscomunista, África subsahariana, y en otros lugares, hacen hincapié en la seguridad democrática sobre la seguridad nacional. En otras palabras, estos nuevos regímenes se centran en la forma como controlar a las fuerzas armadas, las que en muchos casos eran las que estaban en control - o incluso constituían - el gobierno. En la mayor parte de la literatura, pero no en toda, existe de nuevo un solo enfoque sobre el control, su logro y el ejercicio de ese control civil sobre los militares. La mayoría de esta literatura, con algunas

importantes excepciones, ignora lo que los militares u otros instrumentos de seguridad realmente hacen, así como las implicaciones generales para la democracia de los diferentes conjuntos de funciones y misiones.¹⁹

Reforma del Sector Seguridad

La Reforma del Sector Seguridad (SSR) se desarrolló como una reacción a las limitaciones de las RCM.²⁰ Ahora está siendo utilizada por gobiernos y organizaciones internacionales para promover aún más sus habilidades para desarrollar medios efectivos para proporcionar asistencia en seguridad.²¹ Sus defensores conceptualizan la RSS para incluir, por un lado, una comunidad de seguridad más amplia en el proceso de democratización, las relaciones cívico-militares, y la prevención de conflictos y no sólo las fuerzas militares y policiales tradicionales. Por otro lado, también esperan inspirar un entendimiento más profundo del entorno de seguridad actual.²² Los proponentes de la RSS argumentan que, debido a que la seguridad humana y el desarrollo, son importantes como lo son la defensa contra las amenazas externas e internas (tanto de índole militar como no militar), las fuerzas armadas no pueden, por sí solas, hacer frente a estos desafíos. Sostienen además que garantizar la seguridad exige la colaboración entre una gama más amplia de instituciones militares y civiles, que el denominado "sector de seguridad". Cabe señalar que el enfoque en la RSS es sobretodo en los instrumentos de seguridad mismos, y su control, y para todos excepto unos pocos proponentes, sólo marginalmente sobre las funciones y misiones.

Para sus defensores, el sector de seguridad abarca como mínimo "todas las organizaciones que tienen la autoridad de usar, u ordenar el uso de la fuerza o la amenaza de la fuerza, para proteger al Estado y sus ciudadanos, así como las estructuras civiles que son responsables de su gestión y de supervisión". Estos incluyen: los militares, fuerzas de apoyo a las operaciones de paz especializadas (PSO), las agencias de inteligencia, de justicia y las instituciones de aplicación de la ley; las estructuras civiles que los gestionan, y los representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios de comunicación.²³ Como máximo, el sector seguridad incluye todo lo anterior, además de otros grupos militarizados no estatales que juegan un papel, incluso negativo, en cuestiones de seguridad, tales como guerrilleros o los ejércitos de liberación.

Utilidad de la RSS

La RSS ha hecho aportaciones conceptuales a medida que va cerrando algunas brechas en el concepto tradicional de las RCM.

En primer lugar, el programa de la RSS se aleja de la consideración de que los militares son el proveedor único de seguridad de una nación, y propone un concepto amplio de un sector uniformado /no uniformado o "comunidad", cuyos miembros deben trabajar juntos para lograr la seguridad.

En segundo lugar, toma en cuenta las funciones y misiones contemporáneas intercambiables del componente de seguridad. Estos incluyen, por ejemplo, a las fuerzas armadas realizando tareas policiales y diplomáticas, así como trabajo de desarrollo social, mientras que la policía y los organismos de aplicación de la ley desempeñan tareas militares para proteger a la sociedad contra las amenazas externas, sobre todo después de atentados terroristas. El concepto también incluye la internacionalización de los organismos de seguridad (internacional / multinacional de paz /acciones de apoyo y / o fuerzas policiales, la cooperación internacional contra el terrorismo entre las agencias de inteligencia).

En tercer lugar, la conceptualización de la RSS vincula explícitamente la reforma del sector de seguridad directamente a los esfuerzos más amplios hacia una democratización, la promoción de los derechos humanos, prevención de conflictos, y reconstrucción posterior a los conflictos. Trata de conectarse a las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales más amplias que acompañan a la democratización, tomando en cuenta a la sociedad civil que se espera tenga una mayor participación para influir en la formulación de políticas, la reducción de la violencia y la prevención de conflictos.

Problemas con la Conceptualización de la RSS

A pesar de la afirmación de que la RSS se adapta mejor al entorno de seguridad y político contemporáneo, sigue siendo analíticamente defectuosa. En primer lugar, existe la falta de consenso y entendimiento entre los defensores de la SSR acerca de lo que abarca el sector de seguridad. Según Timothy Edmunds, uno de los primeros y principales proponentes de la RSS, un sector seguridad definido con demasiada amplitud pone en riesgo la comprensión del sector de seguridad y por lo tanto, lo que se necesita para reformarlo. Por ejemplo, para incluir a los organismos no militares (tales como el sistema de atención de la salud) que, aunque sin duda puede desempeñar un papel importante en la provisión de seguridad de una nación, nos lleva más allá de la responsabilidad clave del sector de seguridad que es el uso legítimo de la fuerza.²⁴ Además, la conceptualización del sector de seguridad de modo que incluya todas las organizaciones que usan la fuerza, sea o no que formen parte del gobierno (por ejemplo, las guerrillas o los ejércitos de

liberación) también pone en peligro la utilidad de la SSR, que no tiene ninguna afiliación con el estado.²⁵

En segundo lugar, no existe un entendimiento general de lo que significa RSS, o lo que son su programa, características, desafíos y efectos.²⁶ En nuestra investigación sobre la RSS, hemos encontrado una gran variedad de definiciones, por lo menos 15, que van desde «la provisión de seguridad dentro del estado de manera eficaz y eficiente, y en el marco del control civil democrático» hasta la transformación de las instituciones de seguridad para que jueguen un papel eficaz, legítimo y democráticamente responsable en la prestación de seguridad externa e interna para sus ciudadanos», que «requiere una consulta amplia e incluye objetivos tales como el fortalecimiento del control civil y la fiscalización del sector seguridad; la desmilitarización y consolidación de la paz, y el fortalecimiento del imperio de la ley».²⁷ En opinión de un proponente crítico de la SSR, Mark Sedra, las «variaciones en la interpretación del concepto han contribuido a una brecha significativa entre la política y la práctica».²⁸ En este sentido, si bien el concepto SSR ha sido formalmente adoptado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y varios estados en su publicación de documentos de política exterior, la manera como los países lo ponen en práctica difiere grandemente.²⁹ Adicionalmente, aunque varios programas de seguridad fueron implementadas como parte de un programa SSR, trataban sólo con componentes limitados del SSR (por ejemplo, reforma a la policía o las fuerzas armadas), sin abrazar sus supuestas características globalizantes, es decir, sin cumplir con un elemento crucial del modelo normativo del SSR.³⁰

En tercer lugar, y lo más importante para nuestros propósitos en este artículo, SSR carece de una conceptualización coherente, que se debe sin duda a la diversidad de definiciones. Se presenta ya sea como una larga «lista de verificación» de que los organismos de seguridad de los países deben completar por razones políticas (como el fortalecimiento de las fuerzas armadas, policía, y las capacidades de los órganos judiciales), mejorar la gestión civil y control democrático del sector de seguridad, y promover el respeto de los derechos humanos y la transparencia);³¹ como un «contexto-según situación» (por ejemplo, de desarrollo, post-autoritario o post-conflicto)³² o como «generaciones» diferentes, pero posiblemente superpuestas (la primera generación de reformas que se centra principalmente en el control, o la segunda generación de reformas que incluye la eficacia y eficiencia).³³ De todas las muchas conceptualizaciones que hemos evaluado, el enfoque propuesto por Timothy Edmunds, que también analiza la interdependencia del control, la eficacia y eficiencia, es tanto más útil y similar a lo que proponemos en nuestra reformulación de las RCM.³⁴

Las Relaciones Civiles-Militares en nuestro Marco Revisado

En nuestra experiencia con el Centro de Relaciones Civiles-Militares (CCMR) consideramos que el trabajo con los civiles y oficiales militares en las democracias en consolidación, enfocado en el análisis exclusivo del control civil sobre las fuerzas armadas y la defensa nacional no es adecuado ya sea

empíricamente o, con el fin de desarrollar las comparaciones, conceptualmente. Los militares llevan mucho tiempo dedicados a la asistencia humanitaria como el socorro ante desastres, o respaldando a la policía durante disturbios internos y motines. El Mantenimiento de la Paz se volvió cada vez más crítico en la ex Yugoslavia, partes de África, Timor Oriental y en otros lugares; más y más países optaron por ofrecer soldados de mantenimiento de la paz. Los ataques de los terroristas internacionales en Bali, Nairobi, Nueva York, Washington, Madrid, Londres, Ammán, y en otros lugares, y el lanzamiento de la guerra global de Washington "contra el terrorismo", han obligado a los militares en todas partes a participar en la lucha contra el terrorismo en una mayor o menor medida. Por lo tanto, los líderes deben prestar atención a cuestiones tanto de control como de resultados, y con instrumentos más allá de las fuerzas armadas, deben normar para la seguridad que hoy en día sea tanto nacional como internacional, en la que la última incluye al menos al PSO, como el suministro de las tropas a la OTAN en Afganistán, y la cooperación en inteligencia para contrarrestar la amenaza del terrorismo internacional. En resumen, el reto ahora es no sólo para afirmar y mantener el control, sino también para desarrollar militares efectivos y otros instrumentos de seguridad para implementar una amplia variedad de roles y misiones. En nuestra conceptualización, por lo tanto, aun cuando el control civil se considera un aspecto fundamental de la consolidación democrática, y no se supone que exista en ningún caso en particular, constituye sólo una parte del análisis³⁵. Para el análisis respecto de la efectividad de las fuerzas de seguridad y a qué costo, es necesario entender la importancia contemporánea de la relación entre los líderes electos y las fuerzas de seguridad para una democracia.

Control Democrático, la eficacia y la eficiencia

Con el fin de capturar las prioridades y necesidades tanto de la consolidación democrática como de los retos actuales de seguridad, se analizan las RCM con arreglo a las tres dimensiones de control, eficacia y eficiencia.

Control civil democrático

En un nivel básico, lo que preocupa a los líderes electos de la mayoría de las democracias nuevas, y a los académicos en las democracias establecidas, es cómo lograr y luego mantener a las fuerzas armadas bajo el control civil democrático. ¿Por qué estos líderes y la literatura sobre las relaciones entre civiles y militares se han centrado tan fuertemente sobre el control? La respuesta queda capturada en el clásico dilema de: ¿Quién guarda a los guardianes? "Cualquier fuerza armada lo suficientemente fuerte para defender a un país es también lo suficientemente fuerte como para tomárselo. Esta es, por supuesto, la formulación detrás de la mayoría de los análisis de las relaciones entre civiles y militares, que no sólo nos llevan a gobiernos militares, sino que también nos sacan de ellos.³⁶ El tema es aún más importante en aquellos estados donde el militar fue el gobierno y todavía goza de las

prerrogativas que negoció para sí mismo durante la transición fuera del autoritarismo. El control es la preocupación fundamental en lo que respecta al aparato de inteligencia, que trabaja en secreto, mientras que el fundamento mismo de la democracia descansa en la rendición de cuentas y la transparencia. Esto se hace más claro en el caso de la mayoría de regímenes no democráticos, los gobiernos militares o los países del antiguo bloque soviético, donde la inteligencia sirve a la seguridad del Estado, protegiendo al régimen autoritario contra sus propios ciudadanos.

Hay tres instrumentos principales que los gobiernos utilizan para lograr la seguridad: los militares, la policía y los servicios de inteligencia. Cada uno de estos a su vez puede subdividirse. Los militares se dividen en fuerzas, por lo general del ejército, fuerza naval, infantería de marina y fuerza aérea; luego en ramas como infantería, artillería, aviación, guerra de superficie, etc., y de alta o de reserva. Las fuerzas policiales se pueden dividir en unidades paramilitares, como carabineros o de gendarmería, las fuerzas de policía nacionales, como en Colombia, El Salvador, y Rumania, por el estado o municipio, como en Brasil y los EE.UU. Los organismos de inteligencia se pueden dividir en inteligencia militar, civil nacional, policial, para nombrar solo unas cuantas.

La siguiente pregunta es ¿cómo es que estos tres instrumentos principales de la seguridad Estatal son controlados por los líderes democráticamente electos? Existe un amplio espectro de posibles mecanismos de control. Sin embargo, la mayoría de los países, y sobre todo las democracias más nuevas, se caracterizan por la escasez en el número y la robustez de estos controles. No es suficiente centrarse sólo en los mecanismos de control democrático de las fuerzas armadas en la defensa externa, ya que esto abarcaría solamente algunas de las funciones y misiones contemporáneas en que están participando las fuerzas de seguridad. Más bien, deberíamos ampliar nuestro enfoque para abarcar tanto las seis funciones contemporáneas y las misiones que revisaremos a continuación y los tres instrumentos de seguridad. Las democracias deberían considerar la posibilidad de controlar todos los instrumentos de seguridad en la aplicación del espectro de funciones y misiones. Si bien a nivel local, estos pueden ser fácilmente conceptualizados, a un nivel más global, las cosas son mucho más complicadas. Cualquier discusión sobre los esfuerzos multinacionales en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, o el apoyo a las operaciones de paz, debe incluir a las organizaciones "paraguas" que son responsables del cumplimiento de las misiones específicas. Estas incluyen, por ejemplo, la OTAN, las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y la Unión Africana. Aunque cada una de estas organizaciones tiene sus propias políticas y burocracia, el poder ejecutivo nacional no cede el control sobre su propia fuerza de seguridad que participa en operaciones de la coalición. Los Estados mantienen el control a través de mandatos que están más calificados mediante advertencias.³⁷ Nuestra posición es que el control democrático depende menos en las funciones y misiones asignadas, tales como las fuerzas armadas cumpliendo tareas policiales, que en la mezcla de instrumentos de seguridad y de cómo se institucionalizan los mecanismos de control.³⁸ Nuestro argumento principal,

basándonos en el trabajo pasado, consiste en conceptualizar el control en términos de autoridad sobre las siguientes normas: mecanismos institucionales de control, fiscalización y norma profesional. La primera serie de mecanismos - los mecanismos de control institucional - se refieren a las instituciones para controlar los tres instrumentos de seguridad. Estos incluyen un amplio espectro comenzando con un claro fundamento jurídico, los ministerios de defensa, comités en los parlamentos con autoridad sobre la política y los presupuestos, los consejos nacionales de seguridad y procesos de ascenso de oficiales.³⁹ El siguiente mecanismo, el de fiscalización- trata de si los civiles de hecho dan seguimiento a lo que las fuerzas armadas u otras fuerzas de seguridad hacen; están realmente siguiendo la dirección y cumpliendo la orientación que reciben? Este mecanismo, y los elementos para determinar si funciona o no, incluyen no sólo los mecanismos para una fiscalización formal, y los mecanismos de supervisión, así como su dotación de personal, en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, sino también los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, y los centros de pensamiento.⁴⁰ El tercer mecanismo - las normas profesionales - significa si las instituciones de seguridad han sido reclutadas, educadas, formadas, promovidas, etc. para interiorizar los últimos dos mecanismos de control, y por lo tanto actuar efectivamente de acuerdo con los objetivos civiles.⁴¹

Estas tres series de mecanismos, en el mejor de los casos, son utilizados por civiles electos democráticamente para ejercer el control sobre las fuerzas de seguridad. Pero, hay mucho más involucrado en la seguridad y la democracia. También debemos considerar la eficacia y la eficiencia.

La eficacia es el cumplimiento de las funciones y misiones

¿Cuáles son las principales funciones y misiones actuales de las fuerzas de seguridad? ⁴² ¿Qué deben poder implementar las fuerzas con eficacia y eficiencia? Hemos determinado que caen dentro de seis categorías principales al hacer una revisión de la literatura y de nuestros programas CCMR a nivel mundial: 1) luchar, y estar preparados para pelear guerras externas, 2) pelear y estar preparados para luchar, las guerras internas o las insurrecciones; 3) luchar contra el terrorismo mundial; 4) luchar contra la delincuencia; 5) proporcionar apoyo en asistencia humanitaria, y, 6) preparar y realizar operaciones de apoyo a la paz.

Si bien hay algunos casos en que se puede demostrar la eficacia en la ejecución de funciones y misiones, creemos que por lo general la eficacia queda mejor determinada si un estado esta o no preparado para cumplir algunos o todos los seis roles.⁴³ Es difícil medir el éxito en muchos, o incluso la mayoría de los casos. Cuando los países se preparan para luchar contra los enemigos externos, el mayor indicador de éxito en la mayoría de los casos es lograr evitar la lucha armada, ya sea que se deba a la percepción de una fuerza abrumadora por un lado, el éxito en el uso de herramientas diplomáticas, la integración a la OTAN u otros por el estilo. El ejemplo más reciente es probablemente la Guerra Fría, que nunca se realizó directamente entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, podría decirse que como resultado de una

creíble disuasión nuclear mutua. En el caso de las guerras internas, con casos recientes como Colombia, Nepal y Filipinas, existen causas económicas, políticas, y sociales que subyacen a los conflictos y que las fuerzas de seguridad por sí solas no puede resolverlas. La lucha tiende a prolongarse, y es casi imposible declarar "victoria". La lucha contra el terrorismo global puede considerarse un éxito cuando no hay ataque. Es imposible saber, sin embargo, si no sucede un ataque como resultado de medidas de seguridad eficaces, o porque los terroristas simplemente optaron por no atacar. La lucha contra la delincuencia es continua, así como la facilitación de la asistencia humanitaria. Ni los criminales ni los desastres naturales como inundaciones, terremotos, huracanes y otros, van a desaparecer. Se trata de una cuestión de preparación y mitigación, manteniendo el nivel de delincuencia o la pérdida de vidas y bienes dentro de límites aceptables (Dejando de lado la pregunta de aceptable ¿para quién?). Con respecto a las operaciones de apoyo a la paz, la cuestión es similar. Si los conflictos entre las partes surgen debido a diferencias religiosas, étnicas o políticas y requieren de la intervención de fuerzas de seguridad extranjeras, en algunos casos sin el acuerdo del gobierno del lugar, la presencia de las tropas en sí, no resolverá las causas fundamentales detrás de la lucha. Más bien, podrían proporcionar alguna estabilidad, separar a los antagonistas, y dejar espacio para las negociaciones. Aun cuando podríamos tener mucho que decir sobre lo que se requiere para que las medidas de seguridad sean eficaces, tenemos que ser realistas en cuanto a nuestra capacidad para medir la eficacia.

Nuestros estudios acerca de lo que se necesita para ser eficaz en el cumplimiento de cualquiera de las seis funciones y misiones, sugieren tres requisitos básicos. En primer lugar, debe haber un plan establecido, que puede adoptar la forma de una estrategia o una doctrina. Los ejemplos incluyen estrategias de seguridad nacional, las estrategias nacionales militares, las estrategias para el socorro en desastres, doctrina sobre la inteligencia, la doctrina de la lucha contra el terrorismo, y similares. Encontramos que la formulación ofrecida por Hew Strachan, un estudiante destacado en estrategia, captura bien lo que pensamos. El modelo ideal de relaciones civiles-militares, establece que el jefe del Estado democrático dicta su política, y las fuerzas armadas coordinan los medios para lograrla. La realidad es que este proceso - llamado estrategia - es iterativo, un diálogo en el que los fines también reflejan los medios y donde el resultado - también llamado estrategia - es un compromiso entre el fin de la política y los medios militares disponibles para su ejecución.⁴⁴

En segundo lugar, deben existir estructuras y procesos, tanto para formular los planes como para implantarlos. Estos incluyen los ministerios de defensa, los consejos de seguridad nacional u otros medios de coordinación inter institucional. En tercer lugar, un país debe comprometer recursos, en forma de capital político, dinero y personal, para asegurarse de que posea suficiente equipo, fuerzas entrenadas y otros bienes necesarios para la ejecución de las funciones y misiones asignadas. A falta de cualquiera de estos tres componentes, es difícil imaginar como un Estado pueda implementar efectivamente alguna de estas funciones y misiones.

Eficiencia en el uso de Recursos

Esta dimensión sin duda se complica al principio por la amplia gama de roles y misiones potenciales, y la dificultad de establecer medidas de efectividad para una, y no digamos para una combinación de las mismas. Primeramente debemos aclarar las distinciones conceptuales entre efectividad y eficiencia, ya que a menudo encontramos que los términos se utilizan indistintamente, y la revisión de la literatura sobre la teoría de la organización, transiciones políticas y economía de la defensa nos muestra que los términos de efectividad, eficiencia, eficacia, costo efectividad y otros similares no se utilizan de manera consistente. Vemos que existe mayor concordancia en la definición de 'efectividad'. Chester Barnard, en su clásico de 1938 "Las funciones del Ejecutivo" estipula que: Lo que queremos decir con la efectividad de la cooperación es el logro de los objetivos reconocidos de una acción cooperativa"⁴⁵. El estudioso en política comparativa Juan Linz define efectividad de manera similar a Barnard: "Efectividad" es la capacidad de realmente implementar las políticas formuladas, con los consiguientes resultados deseados"⁴⁶. Por lo tanto, encontramos apoyo en la literatura para nuestra conceptualización de la efectividad como la habilidad de realmente lograr las metas establecidas.

Eficiencia como concepto está fuertemente asociado con la física, economía y la teoría de la organización. En 1961, Herbert Simon afirmó: 'El criterio de eficiencia asume una elección de alternativas que producen el mejor resultado para la aplicación de unos recursos dados.'⁴⁷ Arthur M. Okun escribe: 'Para el economista, como para el ingeniero la eficiencia significa sacar el mayor provecho de un insumo dado . . . Si la sociedad encuentra la manera de producir más de algunos productos con los mismos insumos (sin producir menos de los otros), habrá logrado una mayor eficiencia.'⁴⁸ Al revisar la literatura no encontramos una definición más útil. En el campo de la economía de defensa, el término que se utiliza es el de 'costo efectividad', en reconocimiento de la ausencia de un mercado y la condición de monopolio político de un gobierno en un territorio dado. Aun cuando existe un reconocimiento general de que el concepto debe quedar limitado al contexto público, las instituciones del gobierno deberían esforzarse por determinar el uso más eficiente de los recursos.⁴⁹

Como este tercer aspecto es incluso más complicado de conceptualizar y evaluar que la efectividad, la discusión aquí es más necesaria no solo para llenar los conceptos a ser analizados sino para desconstruir las "soluciones" fáciles utilizadas para supuestamente medir la eficiencia a nivel nacional en seguridad nacional y defensa.⁵⁰ Aunque se diga generalmente que la eficiencia significa obtener "más por el dólar", hay serios problemas tanto con la conceptualización como con la medición. En primer lugar, porque la seguridad es una actividad pública, en donde el resultado final no se aplica, no existe un mecanismo de mercado para asignar un valor para determinar si una actividad se está haciendo de manera eficiente o no- es decir, si está obteniendo beneficios, o no. En segundo lugar, la competencia, en forma de un gobierno

de pares dentro de los mismos límites territoriales, no funciona. No hay, pues, un criterio meta de eficiencia, ni tampoco hay incentivos para lograrlo. Así la literatura sobre las empresas privadas, y sus medidas de eficiencia no aplican.

Hay otras consideraciones que deben tenerse en cuenta. Como sabe cualquier persona que trabaja en el Gobierno, los organismos públicos y los fondos pueden ser utilizados como un "programa de empleo" con el objeto de emplear a categorías específicas de personas. Esto se puede ejecutar para mantener a las personas fuera del subsidio de paro o para garantizar las prerrogativas del Congreso o personales, en un nepotismo claro. En la misma línea, las agencias gubernamentales están obligadas a comprar a determinados proveedores, en donde ni los costos ni la calidad son las consideraciones principales. Esas adquisiciones van desde la compra de muebles fabricados por los presos hasta la contratación de apoyo técnico de organizaciones que proporcionan el dinero para las campañas electorales. Todos las personas lúcidas saben cómo funcionan estas externalidades, y ninguna conceptualización de la eficiencia que hemos visto encaja aquí ⁵¹

En algunos sectores del ámbito público, por ejemplo la educación o el transporte, la eficiencia se puede medir en cierta medida por kilómetros de carreteras previstas, el número de puentes o escuelas construidas, o el porcentaje de estudiantes que se gradúan, por cada dólar de impuestos pagado. En seguridad, con respecto a los seis roles, estas medidas elementales de la eficiencia no aplican. ¿Cómo, por ejemplo, podemos medir el valor disuasorio de las fuerzas armadas, o la capacidad nuclear de los submarinos vs. el de los portaaviones vs el de los escuadrones o divisiones? ¿Cómo debemos evaluar el valor de una "campaña de sensibilización" sobre "la fuerza militar en una guerra interna? O cómo, en la lucha contra el terrorismo, debemos tasar la eficacia de la inteligencia cuando el éxito significa que nada debe suceder? ¿Cuál es la mejor manera de determinar si la participación en el PSO es bueno para un país como Brasil, o que es útil sobre todo para demostrar a la comunidad mundial que el país ha asumido sus responsabilidades internacionales?

En resumen, la conceptualización y medición de la eficiencia en el ámbito de la la seguridad es extremadamente problemática. Datos, como el número de tanques o aviones fabricados, o el número de tropas entrenadas o equipadas, con un costo dado si se pueden medir. Sin embargo, lo que estos indicadores nos dicen en términos de seguridad y eficacia de la fuerza, son como mínimo limitados y probablemente incluso engañosos, empero, los formuladores de políticas pueden ampararse en ellos para hacer, o más probablemente para racionalizar las decisiones, cuando casi cualquier tema imaginable de seguridad nacional requiera una visión más amplia y estratégica que el simple análisis de costos. En el campo de la economía de la defensa, el texto de Hitch y McKean que se mencionó anteriormente, es todavía la principal referencia después de 30 años, el cual hace algunas aportaciones, aunque sólo en los márgenes, sobre cuestiones que pueden ser cuantificadas, las cuales normalmente no son tan importantes como las cuestiones de política o de estrategia. Las decisiones importantes se toman sobre la base de cálculos

políticos, a pesar que los formuladores de política podrían embellecerlos con algún tipo de terminología pseudo-científica respecto de la eficiencia.

Aun así, el uso de fondos públicos en una democracia exige que las instituciones del gobierno efectúen evaluaciones sistemáticas de los resultados del programa y sus costos. Sharon Caudle, ex empleada de la Government Accountability Office (GAO), investiga y escribe sobre seguridad interna, y abarca los tres instrumentos de seguridad incluidos en este artículo. Ella ha identificado siete enfoques distintos a lo que nosotros llamamos eficiencia y ella denomina "gestión de resultados". El que Caudle recomienda más enfáticamente es "la planificación y evaluación basadas en capacidades", que ella describe como "la planificación en situaciones de incertidumbre para desarrollar los medios - capacidades – para desempeñarse de forma efectiva y eficiente en respuesta a una amplia gama de desafíos y circunstancias potenciales".⁵² Esta formulación nos resulta atractiva ya que ella incorpora dos de nuestras tres dimensiones: eficacia y eficiencia. Ella sostiene que las instituciones son necesarias para aplicar esta planificación o, para el caso, cualquiera de los siete enfoques que ella menciona. Si bien esta observación es obvia en el contexto de los Estados Unidos, podría no estar presente en otros lugares, por lo tanto nos parece que vale la pena poner de relieve algunas de las instituciones necesarias para empezar incluso a considerar la eficiencia. Dado que el concepto de eficiencia trata principalmente de la utilización de los recursos, las instituciones deben hacer frente a la asignación y supervisión de estos recursos. Pueden incluir lo que Feaver denomina «patrullas policiales», las instituciones cuya finalidad es darle seguimiento e informar sobre la asignación de recursos en otros organismos del gobierno.⁵³ En los Estados Unidos, estas instituciones incluyen la Oficina de Gestión y Presupuesto y los inspectores generales, y la GAO en el poder legislativo que depende tanto del legislativo como del ejecutivo, la Oficina Presupuestaria del Congreso y de los comités de supervisión del Congreso.⁵⁴

Este proceso no es exclusivo de los EE.UU.. Por ejemplo, la legislatura de Rumania ejerce control sobre el presupuesto, el que está garantizado de varias maneras: el parlamento aprueba el presupuesto para las instituciones de seguridad, anualmente revisan y aprueban la Ley del Presupuesto del Estado, que rige las asignaciones a las instituciones de seguridad; las comisiones legislativas evalúan los proyectos de asignaciones presupuestarias para los organismos de inteligencia; el parlamento requiere informes anuales, generalmente durante la redacción de las asignaciones del año siguiente, y la Corte de Cuentas, un órgano independiente con competencias presupuestarias, funciona en apoyo del parlamento. Brasil tiene tanto una "Secretaría del Poder Ejecutivo de Controle Interno da Presidencia da Republica (Secretaría Presidencial de Control Interno) que supervisa el presupuesto del ejecutivo en general, y el Tribunal de Contas da Unia ~ o (Junta Nacional de Auditoría) que supervisa los presupuestos para el Poder Judicial.

Debería ser obvio que los tres elementos de la RMC deben apreciarse como interdependientes o partes de un todo en un contexto democrático. Cada uno de los tres es necesario, y no son suficientes individualmente. El control civil es básico y fundamental, pero resulta irrelevante a menos que los instrumentos para lograr una seguridad efectiva puedan cumplir con sus funciones y misiones. Y tanto el control como la eficacia deben ser aplicadas a un costo asequible o de lo contrario viciarían otras prioridades nacionales. Mientras que el enfoque de los estudiosos que trabajan en el CRCM y el de la mayoría de los defensores de la RSS se centra exclusivamente en el control, se deben incluir también los otros dos lados del triángulo para evaluar el impacto más amplio de las funciones y misiones, y los instrumentos de seguridad, sobre la democracia. La democracia no trata sólo acerca de las instituciones; la legitimidad es también necesaria.

Los debates en Canadá y varios países de Europa occidental en 2007-2008 respecto del envío de tropas para servir con la Fuerza de la OTAN en Afganistán, sin duda han tenido un impacto sobre cómo los ciudadanos ven la capacidad de respuesta y la credibilidad de sus gobiernos. Nosotros hemos visto que, a pesar de la resistencia inicial por parte de segmentos de la población a los Gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, por el envío de fuerzas de seguridad (militares, policías y carabineros) para realizar obligaciones de servicio público en Haití, con el tiempo han generado orgullo y un mayor apoyo para los gobiernos y las fuerzas de seguridad.⁵⁵ En pocas palabras, el grado de eficacia y eficiencia desplegado por el gobierno en el manejo de temas de defensa y seguridad pueden afectar su legitimidad. El principal desafío intelectual y de política parece ser la de reconocer que de las seis posibles funciones y misiones, la defensa exterior es hoy la menos prevalente, sin embargo, es la que la mayoría de los militares todavía prefieren y en la que los civiles se centran más que todo, posiblemente porque es tan poco probable que no tienen que proporcionar muchos recursos para las fuerzas de seguridad.

Soluciones de compromiso

El control democrático y la eficacia

Aunque pueda parecer contra-intuitivo, un mayor control democrático puede mejorar la eficacia de los militares, de la inteligencia y de las fuerzas policiales. Sobre la base de la investigación histórica, Deborah Avant llega a la siguiente conclusión, "Tener a más civiles controlando al ejército hizo más fácil y no más difícil, que el ejército mantuviera su enfoque"⁵⁶ Sin duda que demasiada dirección y supervisión puede dificultar la capacidad de las fuerzas de seguridad o revelar sus fuentes y métodos de inteligencia; sin embargo, la aplicación de un "buen" control, es decir, la institucionalización del control y supervisión de tal manera que proporcione dirección y orientación de fiscalización general al más alto nivel, en oposición a actos ilícitos o amiguismos, conduce a una mayor eficacia. Por ejemplo, uno de los pocos éxitos reconocidos en los EE.UU. en cuanto a las relaciones civiles -militares, fue la Ley de 1986 Goldwater-Nichols de Reorganización del Departamento de

Defensa, tanto por el reforzamiento del control civil democrático y el mandato de "conjunto" de las fuerzas militares en Los Estados Unidos. A pesar de algunos problemas de interoperabilidad, sin duda las fuerzas de EE.UU. siguen más eficaces en el cumplimiento de sus diversas funciones y misiones desde que se promulgó esta ley de control democrático. La Operación Tormenta del Desierto, las operaciones en la ex Yugoslavia y Afganistán, y el éxito inicial en Irak son testimonio de estas mejoras.

Rumania es un buen ejemplo de cómo el control democrático puede mejorar la eficacia de un organismo de inteligencia, lo cual es positivo para la legitimidad del gobierno (y facilitó el ingreso del país en la OTAN y su adhesión a la Unión Europea). A medida que Rumania hacía su transición a la democracia, su estructura de inteligencia consistía de hasta nueve organismos con poca supervisión, dirección o claridad de funciones y misiones. Dado que tanto el poder ejecutivo como el legislativo implementaban mecanismos de control, la comunidad de inteligencia en Rumania comenzó a mejorar. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo creó el Consejo Nacional Supremo de Defensa (CSAT), que organiza y coordina toda las actividades de inteligencia⁵⁷ El CSAT supervisa y valida la seguridad nacional y las estrategias militares, así como los productos de inteligencia de las agencias. Del mismo modo, el control y la supervisión por parte del poder legislativo sobre las agencias de inteligencia se ejerce a través de comisiones especializados en el parlamento. Juntos, el CSAT y el parlamento han reducido la comunidad de inteligencia rumana de nueve organizaciones a seis, mejorando la contratación, capacitación y profesionalismo, y aclarando la misión de cada organismo. Como resultado de estas medidas, el aparato de inteligencia rumano es a la vez más eficaz y más eficiente.⁵⁸

Colombia también es un caso interesante. Cuando las Fuerzas Armadas colombianas fueron dejadas solas, con base en un entendimiento en 1958 para un retorno a la democracia, y con un mínimo de control civil, ellos emularon a los EE.UU., ya que sirvieron conjuntamente en el conflicto de Corea en la década de 1950, y compraron equipo y se entrenaron como si fueran los EE.UU., y no un país en desarrollo que enfrentaba la violencia interna causada por los grupos insurgentes. Mientras tanto, la guerrilla, especialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), tomaron cada vez más control sobre grandes sectores del país, estimulando la formación de un cuerpo en franca competencia con las organizaciones paramilitares, lo que resultó en un espiral de violencia que hizo que Colombia fuera literalmente ingobernable. Con la elección del presidente Álvaro Uribe en 2002, quién asumió un fuerte control personal sobre las fuerzas armadas, la policía y los organismos de inteligencia, forzándolas a enfrentar el conflicto interno con el resultado de una muy mejorada seguridad y con el consecuente resultado de una mayor legitimidad del gobierno (el presidente Uribe fue reelegido en 2006), y la promoción del desarrollo.

Las supervisión democrática implica al poder ejecutivo (alcaldes, y gobernadores en el caso de sistemas federales) y al poder judicial, desde las fuerzas policiales y, en particular, de la sociedad civil, la cual como es natural

hace un mayor énfasis en la dirección y supervisión de la actividad policial que en lo militar. Los estudios de caso de Colombia, Brasil, y Chile muestran que la institución de reformas democráticas y mecanismos de control produce una policía más profesional, confiable y eficaz, con más apoyo del público.⁵⁹

Control democrático y eficiencia

Si bien se considera que el control civil democrático generalmente mejora la efectividad, la eficiencia no siempre es un subproducto de un mayor control democrático. En la mayoría de países, existen varias ramas de las fuerzas armadas, junto con varios organismos de inteligencia. Esta diversidad fomenta un mejor control democrático en cuanto que ningún aparato de seguridad monopoliza todo el conocimiento o poder del gobierno; sin embargo, a menudo esto conduce a la duplicación de esfuerzos y a la competencia burocrática entre las diversas entidades que compiten por los recursos del gobierno. La realidad es que la dirección y supervisión son costosas. Si las fuerzas de seguridad no tuviesen que dar su testimonio ante las comisiones legislativas, ni proporcionar datos a los organismos de supervisión, ni reformar sus instituciones cuando se descubren problemas, ni someterse a auditorías prolongadas o mejorar sus normas profesionales, posiblemente todos los recursos podrían ser utilizados para obtener el mejor equipo militar, ofrecer mayores productos de inteligencia o aumentar el número de policías en las calles.

A pesar de ello, no siempre es el caso de que un mayor control democrático reducirá la eficiencia. La reforma de la policía, en particular, ha mejorado la eficiencia cuando se ha adoptado un enfoque amplio hacia el control democrático. En los casos de Chile y Brasil, los esfuerzos de supervisión de la comunidad, aun cuando en un inicio fueron difíciles y costosos, han contribuido a crear una actuación policial eficaz en el largo plazo porque los ciudadanos han trabajado para apoyar su propia seguridad.

Probablemente lo más importante es que los tomadores de decisiones electos democráticamente tengan una comprensión realista de la eficiencia en las funciones y misiones de las fuerzas de seguridad. La aplicación de un modelo de negocio simplificado a este ámbito es inadecuado y puede conducir al desastre. Un ejemplo de desastre fue la decisión del Presidente Berger de Guatemala de cortar las fuerzas militares en un 50 por ciento hasta un total de 15,000 hombres al asumir la presidencia a principios de 2004. El resultado fue una ola de violencia por parte de pandillas callejeras y la delincuencia organizada, lo que resultó en la decisión del presidente Álvaro Colom, al ganar los comicios, de duplicar el tamaño de las fuerzas armadas a principios de 2008, para contrarrestar la violencia.

Eficacia y Eficiencia

Las mejoras en gestión y liderazgo que redundan en mayor eficacia podrían rendir resultados positivos en la eficiencia, ya que se consumen menos recursos. Pero se da más el caso de una operación eficaz, pero al mismo

tiempo bastante ineficiente. El lanzamiento de numerosos misiles onerosos contra un objetivo único y la destrucción del mismo "varias veces" es claramente eficaz, pero ineficiente. Del mismo modo, una cadena de suministro «justo a tiempo» funciona bien para Costco y Target, pero no para un buque de guerra en el mar o para una brigada de combate. Requieren de la redundancia y autosuficiencia para su efectividad, pero esto no es eficiente en el uso normal del término. Además, la asignación de una gran fuerza policial en respuesta a una ola delictiva en un área determinada puede causar que baje la delincuencia, pero los costos pueden subir también de manera desproporcionada.

Conclusión

Nuestro propósito en este artículo es sintetizar conceptualmente lo que hemos aprendido de nuestra experiencia a nivel mundial con los programas CCMR sobre la relación de los tres instrumentos de seguridad empleados en los seis diferentes roles y misiones de la democracia. A través de nuestra enseñanza y la revisión de la literatura hemos encontrado que la literatura clásica se enfoca abrumadoramente en el control civil sobre las fuerzas armadas en las relaciones entre civiles y militares, en el plano nacional. La literatura sobre el poder militar y la eficacia militar trata acerca de los conflictos armados y guerras, y es muy histórico. Hemos visto la necesidad de ampliar los programas de análisis en al menos seis diferentes roles y misiones a fin de incluir tres factores que creemos constituyen las relaciones civiles-militares contemporáneas: control, eficacia y eficiencia. También encontramos respaldo en la investigación más analítica sobre la reforma del sector de seguridad por Timothy Edmunds y sus colegas, y una preocupación y desarrollo de conceptos similares basados en su experiencia en apoyo de nuestra conceptualización de una trinidad. Para lograr su propósito, cada uno de los tres aspectos exige la responsabilidad de las entidades encargadas del control y ejecución.

Aun cuando consideramos que la aplicación de indicadores de eficiencia es una especie de "cortina de humo" en el campo de la seguridad, existe la necesidad de un conjunto de instituciones para asignar y supervisar la aplicación de los recursos como parte integrante de la responsabilidad democrática y la transparencia.

Si bien aún existe preocupación en muchas de las democracias más nuevas respecto del logro del control civil democrático sobre las fuerzas armadas, en general hay poca conciencia de las instituciones necesarias para alcanzar y ejercer este control, y la voluntad política mínima para crearlas una vez que se reconoce su importancia potencial. Además de los mecanismos institucionales de control, incluimos la fiscalización y la inculcación de normas profesionales. Empero, cada día hay más conciencia de que el control, por sí y en sí mismo, no sirve de mucho si los instrumentos de seguridad - militares, policiales y de inteligencia - No son eficaces en el logro de las funciones y misiones asignadas por el liderazgo civil. Esto cobra mayor importancia a medida que el espectro contemporáneo de funciones y misiones domésticas reciben mayor escrutinio, tales como la lucha contra la delincuencia y la asistencia humanitaria después de desastres naturales, las funciones internacionales que incluyen la lucha anti

terrorista o la provisión de mantenedores de paz capaces, todas aumentan considerablemente las expectativas de unas fuerzas de seguridad eficaces.

El control civil democrático es necesario; toda la literatura sobre las Relaciones Civiles Militares y la consolidación democrática reconoce este hecho. Pero también creemos que la democracia, la cual implica una legitimación más allá de las instituciones, también requiere que los gobiernos, incluido el sector de seguridad, sean vistos como eficaces y eficientes. Cada vez más, las poblaciones reconocen que sus fuerzas de seguridad no sólo deben estar bajo control, sino que también deben implementar las tareas que les han sido asignadas a un costo razonable. Si el único papel de los militares fuera el de pelear y ganar guerras, este punto es discutible puesto que pocas guerras se libran actualmente y si el país pierde, el gobierno se derrumba, en cualquier caso. Pero, los ciudadanos están conscientes de si sus fuerzas de seguridad son eficaces o no en la lucha contra la delincuencia organizada, si participan en PSO con otros Estados respetados y si prestan asistencia humanitaria en casos de desastres. Desde nuestra experiencia vemos éxitos en la aplicación de la trinidad en varios países. Un ejemplo de ello es El Salvador, en su lucha contra las pandillas o maras y el envío de tropas a Irak que dio como resultado un influjo masivo de recursos de los EE.UU.. Un ejemplo de fracaso es el de los EE.UU. durante el huracán Katrina y las guerras al parecer interminables en Afganistán e Irak. Se pueden dar otros ejemplos tanto de fracasos como de éxitos, pero lo que sí es crítico es que los tomadores de decisiones democráticos entiendan mejor lo esencial para preparar a sus países y a sus fuerzas de seguridad, para que puedan implementar los roles y misiones que les son asignados. Esperamos que este artículo traiga una nueva perspectiva sobre la relación entre la democracia y seguridad y, además, esperamos que este esfuerzo de conceptualización e integración estimule el interés de otros en el impacto más amplio sobre la democracia de los diferentes elementos de unas relaciones civiles y militares productivas y la fertilización cruzada- en curso con la reforma del sector seguridad.

AGRADECIMIENTOS

Nos gustaría agradecerle a Steven Boraz por su importante contribución a la formulación de este documento. Los puntos de vista aquí expresados son de los autores y no representan necesariamente los del Departamento de la Armada o del Departamento de Defensa.

PIES DE PAGINA

1. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991); Philippe Schmitter, 'The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences, and Type', in G. Pridham (ed.), *Transitions to Democracy* (Dartmouth: Aldershot, 1995). The same, highly qualified expert, Felipe Aguero normally contributes 'the' chapter on civil-military relations. See, e.g., Felipe Aguero, 'Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America', in Richard Gunther, Nikiforos Diamandouros,

and H. Pulhe (eds), *The Politics of Democratic Consolidations in Southern Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1995) and Felipe Aguero, 'Toward Civilian Supremacy in South America', in Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien (eds), *Consolidating the Third Wave Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997).

2. For data on UN peacekeeping and the mix of military and police, see <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>. On Haiti, see 'UN Peacekeepers Fight Gangs in Haiti, One street at a Time', *New York Times*, 10 February 2007, p. 1.

3. See, for example, Risa A. Brooks and Elizabeth S. Stanley (eds), *Creating Military Power:*

The Sources of Military Effectiveness (Stanford: Stanford University Press, 2007), Stephen Biddle, *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle* (Princeton: Princeton University Press, 2004), and Steven Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999).

4. Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 125.

5. See, for example, Thomas Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (New York: Penguin Press, 2006), for a well-researched account of the poor planning and implementation of US security in Iraq, which has had serious consequences for the administration of George W. Bush and indeed, for the United States' global prestige.

6. Some of the few exceptions are David Bailey, *Patterns of Policing* (New Jersey: Rutgers University Press, 1985); John Bailey and Lucia Dammert (eds), *Public Security and Police Reform in the Americas* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005); Otwin Marenin, 'The Goal of Democracy in International Police Assistance Programs', *Policing*, Vol. 21, No. 1 (1998), pp. 159–77; and Hugo Fruhling and Joseph S. Tulchin with Heather Golding (eds), *Crime and Violence in Latin America:*

Citizen Security, Democracy and the State (Washington, DC and Baltimore: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, 2003).

7. Much of the material, and most of the insights, for this article come from the authors' experience over 12 years' of programmes with the Center for Civil–Military Relations. CCMR delivers approximately 120 short courses, or seminars, a year all over the world on all imaginable topics involving all sectors of security forces. Through these seminars the authors have access, normally for a week, to approximately 40 civilian decision-makers and military officers. The authors have turned these seminars into research opportunities in addition to communicating information and ideas on the security issue which is the focus of the seminar.

8. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957); and Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York and Glencoe: Free Press, 1960). As Feaver states, 'the theoretical literature has progressed little since Samuel Huntington introduced his classic model of US civil-military relations more than four decades ago'. Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003), p. 2.

9. Peter D. Feaver, 'The Civil–Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control', *Armed Forces & Society*, Winter 1996, pp. 149–77.
 10. Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations From FDR to George W. Bush* (Manhattan, KS: University Press of Kansas, 2005), p. xii.
 11. For insights into the thoughts of the framers on these issues, see Richard H. Kohn, 'The Constitution and National Security: The Intent of the Framers', in Richard H. Kohn (ed.), *The United States Military Under the Constitution of the United States, 1789–1989* (New York: New York University Press, 1991), pp. 61–94.
 12. Feaver (note 8), p. 2.
 13. On the US 'crisis', see Peter Feaver and Richard Kohn (eds), *Soldiers and Civilians: The Civil–Military Gap and American National Security* (Cambridge, MA: MIT Press, 2001).
 14. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).
- DEMOCRATIZATION AND CIVIL-MILITARY RELATIONS 925
15. Thomas Bruneau and Alex MacLeod, *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1986); and Felipe Aguero, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995).
 16. Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996).
 17. Przeworski (note 1); Schmitter (note 1).
 18. Felipe Aguero, 'Democratic Consolidation' (note 1); Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster (eds), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards* (New York: Palgrave, 2002); David Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997); David Pion-Berlin (ed.), *Civil–Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001); Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988); Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Armed Forces in Venezuela: A Comparative Perspective* (University of North Carolina Press, 2006); and Marybeth Ulrich, *Democratizing Communist Militaries: The Cases of the Czech and Russian Armed Forces* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).
 19. The important exceptions include the following: Gavin Cawthra and Robin Luckham, (eds), *Governing Insecurity: Democratic Control of the Military and Security Establishments in Transitional Democracies*

(London: Zed Books, 2003); Anthony Forster, Timothy Edmunds, and Andrew Cottey (eds), *Soldiers and Societies in Postcommunist Europe: Legitimacy and Change* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003); and Felipe Aguero, 'The New "Double Challenge": Simultaneously Crafting Democratic Control and Efficacy Concerning Military, Police and Intelligence', Working Paper, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, April 2005.

20. The concept of security sector reform was first put forward to a larger public in a 1998 speech by Clare Short, first Minister for International Development in Britain's newly created (1997) Department for International Development. It also emerged from the development assistance programmes conducted by several European donor countries and UN agencies, as well as other international organizations. See Michael Brzoska, 'Development Donors and the Concept of Security Sector Reform', available at <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID%2FDCAF&fileid%2FA841CB08-A6E3-5A37-5EF6-5F0E6735CC>

F7&lng%2Den; and Timothy Edmunds, 'Security Sector Reform: Concepts and Implementation', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF); available at http://www.dcaf.ch/cfs/ev_geneva02_papers_edmunds.pdf#search%2F%22%22SR%20has%20emerged%20as%20a%20key%20concept%22%22.

21. See for example OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Paris: OECD, 2005) for the Development Assistance Committee (DAC) primer on SSR. All OECD members, including the US, are supposedly adopting these guidelines.

22. Mirolsav Hadzic, 'The Concept of Security Sector Reform', in Philipp Flluri and Miroslav Hadzic (eds), *Internet Sourcebook on Security Sector Reform: Collection of Papers* (Geneva and Belgrade: 2004), pp. 11–22, at <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng%2Den&id%2F19989&nav1%2F4>

23. Hans-Georg Ehrhart and Albrecht Schnabel, *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding* (Tokyo: United Nations University Press, 2005).

24. Timothy Edmunds, 'Defining Security Sector Reform', in 'Civil–Military Relations and Security Sector Reform in the 21st Century', CMR Network, Issue 3, October 2001, available at: <http://www.bris.ac.uk/Depts/GRC/CMR/CMR%20Network/cmnrn3.htm>.

25. Ibid. SSR may include non-statutory security force institutions (liberation armies, guerrilla armies and private security companies); see also Herbert Wulf, 'Security sector reform in developing and transitional countries', Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, available at: http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_wulf.pdf.

26. 'Resource Guide on Security Sector Reform'; available at: <http://www.sfcg.org/programmes/ilr/security1.pdf>.

27. More than a dozen definitions of SSR can be found at the following: Edmunds, 'Security Sector Reform' (note 20); 'the efficient and effective provision of state and human security within a framework of democratic governance', David Chutter, 'Understanding Security Sector Reform', *Journal of Security Sector Management*, Vol. 4, No. 2 (2006), available at: <http://72.14.253.104/search?q%3Dcache:BNwxbDXvrk0J>:

www.ciaonet.org/olj/jssm/jssm_4_2/jssm_4_2b.pdf

the security sector and reforming it to become more transparent and accountable to its citizens; Malcolm Chalmers, Christopher Cushing, Luc van de Goor, and Andrew McLean, 'Implementation Framework for Security System Reform (IF-SSR)', DRAFT Document for Discussion at the OECD DAC SSR Practitioner's Workshop, Ghana, December 2005, at http://www.africansecurity.org/docs/assn_paper1.pdf#search¼%22%22needs%20for%20SSR%20are%20likely%20to%20include%22%22; http://www.iss.co.za/index.php?link_id¼31&link_type¼12&tmpl_id¼2; Special Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe, Working Table III, Security and Defence Issues, 'Security Sector Reform', Paper for the Regional Conference, Bucharest, 25–26 October 2001, at <http://www.stabilitypact.org/reg-conf/011015-ssr.doc>; Michael Brzoska, 'The Concept of Security Sector Reform in Security Sector Reform', BICC Briefing Paper Number 15, Bonn, 2000, pp. 9–11, at http://hei.unige.ch/sas/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2000_Wulf.pdf; 'Resource Guide on Security Sector Reform' (note 26); <http://www.nisat.org/Small%20Arms%20and%20Development/Obstructing%20Development%20Chapter%204%20SAS.pdf>; 'Security Sector Reform and Governance – Policy and Good Practice', OECD Development Assistance Committee, 2004, at www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf; Greg Hannah, Kevin A. O'Brien and Andrew Rathmell, 'RAND Technical Report on Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform', at http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR288.pdf; 'Resource Guide on Security Sector Reform', at <http://www.sfcg.org/programmes/ilr/security1.pdf>.

28. Mark Sedra, 'European Approaches to Security Sector Reform: Examining Trends through the Lens of Afghanistan', *European Security*, Vol. 15, No. 3 (September 2006), pp. 323–38.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.* These are called 'partial programmes'.

31. Albrecht Schnabel and Hans-Georg Ehrhart, 'Post-Conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform', in Ehrhart and Schnabel, *Security Sector Reform* (Tokyo: United Nations University Press, 2005), pp. 7–8.

32. Heiner Ha'nggi, 'Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction', in Alan Bryden and Heiner Ha'nggi (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (Geneva: DCAF, 2004), pp. 4–9; available at http://www.dcaf.ch/publications/bm_ssr_yearbook2004.cfm; and Edmunds, 'Security Sector Reform' (note 20).

33. Timothy Edmunds, 'Security Sector Reform: Concepts and Implementation', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), available at http://www.dcaf.ch/cfs/ev_geneva02_papers_edmunds.pdf#search¼%22%22SSR%20has%20emerged%20as%20a%20key%20concept%22%22.

34. According to Edmunds, 'first generation' refers to the creation of new institutions, structures, and chains of responsibility. 'Second generation' refers to the consolidation of those institutions, while ensuring their effective and efficient functioning, at a sustainable cost for the nation. Timothy Edmunds and Anthony Forster, 'The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil–Military Relations', *Armed Forces and Society*, Vol. 29, No. 1 (2002). The conceptualization of first and second generation is found in Andrew Cottey. Edmunds' most recent work, in parallel with our approach proposed here, is Timothy Edmunds, *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro* (Manchester: Manchester University Press, 2008).

35. We are pleased to see the importance of effectiveness is forcefully advocated in a recent article by the British scholar of strategy, Hew Strachan. See his 'Making Strategy: Civil–Military Relations after Iraq', *Survival*, Vol. 48, No. 3 (Autumn 2006), pp. 59–82, especially, p. 66. In addition, the foremost British scholar of SSR, Timothy Edmunds, also looks to these issues. See Timothy Edmunds, 'What are Armed Forces For? The Changing Nature of Military Roles in Europe', *International Affairs*, Vol. 82, No. 6 (2006), pp. 1059–75.

36. As Samuel E. Finer states, 'Instead of asking why the military engage in politics, we ought surely ask why they ever do otherwise. For at first sight the political advantages of the military vis-a-vis other and civilian groups are overwhelming. The military possess vastly superior organization. And, they possess arms.' Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (New Brunswick: Transaction Publishers, [1962] 2002), p. 5.

37. The most useful sources we have found on 'mandates' are: William J. Durch, 'UN Peace Operations and the "Brahimi Report"', October 2001 revision, The Henry L. Stimson Center; and, Victoria K. Holt and Tobias C. Herkman, *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2006). See Chapter 5 'From the Council to the Field: Navigating Mandates and Rules of Engagement'. The most concrete and current discussion of 'caveats' is found in Paul Gallis, 'NATO In Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance', CRS Report for Congress, Washington, DC, updated May 2008.

38. A similar point is made by David Pion-Berlin and Harold Trinkunas, 'Democratization, Social Crisis and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America', in *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 33, No. 1 (Summer 2005), pp. 5–24. One expert forcefully states 'When one includes consideration of the possibilities offered by foreseeable security environments in Latin America the suggestion of completing divorcing the military from domestic law enforcement activities appears unworthy.' Geoffrey B. Demarest, 'The Overlap of Military and Police Responsibilities in Latin America', *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Vol. 4, No. 2 (Autumn 1995), p. 252. This position is in stark contrast to an important US-based NGO. In 'Blurring the Lines: Trends in US Military Programs with Latin America', the Washington Office on Latin America (WOLA) criticizes the military undertaking missions that the police are expected to conduct in established democracies. '[H]aving the military carry out crime fighting or other roles that civilians can fill – risks politicizing the armed forces, which in turn leads the military to use (or threaten to use) its monopoly of arms whenever it disagrees with the civilian consensus.'

WOLA, September 2004, p. 1, available at: <http://www.ciponline.org/facts/0410btl.pdf>.

39. See Thomas Bruneau and Scott Tollefson (eds), *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil–Military Relations* (Austin: University of Texas Press, 2006.)

40. On different formal oversight mechanisms see, e.g., Feaver, *Armed Servants* (note 8), p. 2, Table 3.1, p. 86, ‘Summary of Oversight Mechanisms in Ascending Order of Intrusiveness’. For a comprehensive listing of all imaginable legislative oversight mechanisms see Frederick Kaiser, Walter Oleszek, T. J Halstead, Morton Rosenberg, and Todd Tatelman, ‘Congressional Oversight Manual’, CRS Report for Congress, Washington, DC, updated 2 January 2007. This listing is 149 pages long. It should be noted that this inventory was published after the Democrats took control of Congress following the November 2006 elections. When the Republicans controlled both the executive and the legislature, from 2001 until these elections, legislative oversight was virtually nonexistent.

41. In his *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA:

Harvard University Press, 1957), Samuel P. Huntington focused on the military profession. For very different views see Bengt Abrahamsson, *Military Professionalization and Political Power* (Beverly Hills: Sage Publications, 1972) and Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Paterns in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1971). See also Thomas Bruneau and Steven Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007) where we conceptualize intelligence as a profession. The challenge of professionalizing international peacekeeping troops is a very big and increasingly recognized challenge. On a proposed solution to this topic see Nina M. Serafino, ‘The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress’, CRS Report for Congress, Washington, DC, updated 31 January 2008.

42. For a discussion on roles and missions, and the mixes in different countries, see Paul Shemella, ‘The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces’, in Bruneau and Tollefson, *Who Guards the Guardians and How* (note 39).

43. Some successes in military effectiveness can, however, be identified and they include the following: Goldwater–Nichols Defense Reform Act of 1986, which resulted in US military forces working more jointly and thus more effectively; President Alvaro Uribe’s Democratic Security Strategy, 2003–present, which has resulted in increased security in terms of a wide variety of variables; Romania’s successful transition to a smaller and professional force, which operates in Afghanistan and Iraq, among other conflicts, and an effective and reformed intelligence system; and Mongolia’s transition from a territorial defence strategy during the Cold War to being able to deploy effective peace-keeping forces in Iraq and Sierra Leone.

44. Hew Strachan, ‘The Lost Meaning of Strategy’, *Survival*, Vol. 47, No. 3 (Autumn 2005), p. 52.

45. Chester Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, [1938] 1962), p. 55.

46. Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 20, 22.
47. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: Macmillan, 1961), p. 179. Italics in the original.
48. Arthur M. Okun, *Equality and Efficiency: the Big Tradeoff* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1975), p. 2.
49. The classic, still in use today, is Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (New York: Atheneum, 1978); see especially Chapter 7, 'Efficiency in Military Decisions', pp. 105–32.
50. See, for example, Jeanne Giraldo, 'Defense Budgets, Democratic Civilian Control, and Effective Governance', in Bruneau and Tollefson, *Who Guards the Guardians and How* (note 39), for a discussion on the perils in over-simplification of the issue of allocation resources to defense, at pp. 179–81.
51. One typical example: 'The most successful contractors are not necessarily those doing the best work, but those who have mastered the special skill of selling to Uncle Sam. The top 20 service contractors have spent nearly \$300 million since 2000 on lobbying and have donated \$23 million to political campaigns'. Scott Shane and Ron Nixon, 'In Washington, Contractors Take on Biggest Role Ever', *New York Times*, 4 February 2007, p. 24.
52. Sharon Caudle, 'Homeland Security: Approaches to Results Management', *Public Performance & Management Review*, Vol. 28, No. 3 (March 2005), p. 18; quoted from the manuscript version.
53. Feaver, *Armed Servants* (note 8), p. 2.
54. A useful discussion of the GAO, which includes information on other countries' 'Supreme Audit Institutions' is Frederick M. Kaiser, 'GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office', CRS Report for Congress, Washington, DC, updated 22 June 2007.
55. On the decisions and the positive ramifications in the three countries see Elsa E. Llenderozas, 'Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Hait: intereses y motivaciones de la participación conjunta', Paper delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 15–18 March 2006.
56. Deborah Avant, 'Political Institutions and Military Effectiveness: Contemporary United States and United Kingdom', in Risa A. Brooks and Elizabeth S. Stanley (eds), *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness* (Stanford: Stanford University Press, 2007), p. 87.
57. The CSAT consists of: the Minister of National Defence, the Minister of Administration and Internal Affairs, the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Justice, the Minister of Industry and Resources, the Minister of Public Finances, the Director of the Romanian Intelligence Service (SRI), the Director of the Foreign Intelligence Service (SIE), the Chief of the General Staff of the Romanian Armed Forces, and the Presidential Adviser on National Security. On invitation by the president, the chairmen of the two parliamentary chambers, the governor of the National Bank, the heads of the other intelligence agencies (including departmental heads), and the chairmen of the special parliamentary committees may participate in CSAT meetings.

58. For more information, see Cristiana Matei, 'Romania's Transition to Democracy and the Role of the Press in Intelligence Reform', in Thomas Bruneau and Steven Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007); also see Florina Cristiana Matei, 'Romania's Intelligence Community: From an Instrument of Dictatorship to Serving Democracy', *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 20, No. 4 (2007), pp. 629–60; Valentin Filip, 'The Intelligence Phenomenon in a Democratic Milieu. Romania – A Case Study', at <http://www.fas.org/irp/world/romania/filip.pdf>.

59. See Hugo Frühling and Joseph S. Tulchin with Heather Golding (eds), *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State* (Washington, DC and Baltimore: Woodrow Wilson Center Press – Johns Hopkins University Press, 2003); and John Bailey and Lucia Dammert (eds), *Public Security and Police Reform in the Americas* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005). Manuscript accepted for publication 5 June 2008
Address for correspondence: Thomas C. Bruneau, National Security Affairs Department, Naval Postgraduate School, 1411 Cunningham Road, Monterey, CA 93943, USA. E-mail: tbruneau@nps.edu