

MINISTERIOS DE DEFENSA Y RELACIONES CIVILES-MILITARES EN DEMOCRACIA

Thomas C. Bruneau¹

Introducción

La sola existencia de un ministerio de defensa (MD) es un indicador importante de la existencia de relaciones civiles-militares en un país. A pesar de que algunos de estos ministerios no son sino cascarones vacíos sin poder alguno, otros han ido adquiriendo un papel cada vez más importante como catalizadores y plataformas en la consolidación de relaciones civiles-militares democráticas. Este documento ubica los cimientos y el desarrollo de los ministerios de defensa en un contexto histórico, a saber, la actual era de democratización después del fin de la Guerra Fría; explica por qué fueron creados e identifica, de igual manera, las condiciones y acciones necesarias para que los ministerios cumplan con su papel y responsabilidades principales, consistentes en el logro de una defensa eficaz y eficiente que asegure, al mismo tiempo, un democrático control civil.

Un Ministerio de Defensa (MD) es actualmente un elemento central en las relaciones Civiles-militares. Dicha estructura se concibe como la solución al problema paradójico clásico de “¿quién vigila al vigilante?” Si la respuesta correcta es que son civiles democráticamente elegidos los que vigilan a los vigilantes, entonces el MD es el medio fundamental utilizado para ejercer este control. Un MD es el mecanismo usualmente elegido para coordinar la legitimidad democrática de los funcionarios civiles electos con la experiencia profesional en conflictos armados de los militares. Algunos de los problemas más importantes en las relaciones civiles-militares en la era contemporánea de consolidación democrática se resuelven en la forma y funciones de un MD.

A pesar de la clara importancia de este tema, existe poco material escrito sobre la función de los ministerios de defensa y la consolidación democrática. Sin embargo, sí existe importante material de consulta acerca de la historia y funcionamiento actual del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, y si bien algunas de las lecciones aprendidas desde su creación en 1947 son aplicables en otras latitudes, en los Estados Unidos el control de los civiles sobre las fuerzas armadas nunca se constituyó como un desafío semejante al que se ha dado en la mayoría de las llamadas nuevas democracias.² Si bien la mayoría de los temas clave en las relaciones civiles-militares son genéricos, y como tales deben ser enfrentados por toda democracia, hay diferencias que surgen de la historia, el entorno de seguridad y las estructuras institucionales que son tan vastas que las lecciones aprendidas en las democracias más viejas, más “maduras”, no resultan totalmente aplicables para las nuevas democracias. No hay norma escrita que prescriba qué se necesita para que un MD combine con éxito la legitimidad democrática de los políticos con la experiencia de oficiales militares profesionales.³

Este artículo rescata observaciones realizadas en países que están creando, o recreando, un MD, y entrevistas realizadas a aquellos que participan directamente del tema. Siempre que la información esté disponible, utilizaré ejemplos de diferentes países para ilustrar los puntos más importantes. Este esfuerzo es, pues, más deductivo que inductivo, se basa en el conocimiento de cómo funcionan las instituciones, alguna investigación básica y una

¹ Director del Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterrey, California.

² Un excelente análisis político de cómo los Estados Unidos creó sus instituciones de seguridad al término de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra en Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998.)

³ Existe, no obstante, un cierto material de apoyo, que incluye lo siguiente: Martin Edmonds, Central Organizations of Defense (Boulder: Westview Press, 1985) y Catherine Kelleher, “Defense Organization in Germany: A Twice Told Tale,” en Robert Art, et. al, eds, *Reorganizing America's Defense: Leadership in War and Peace* (Washington, D.C.: Pergamon. Brassey's, 1985), pp. 82-107.

amplia experiencia en los países que están estableciendo sus ministerios de defensa actualmente.⁴ Este estudio define los temas y problemas dominantes sin buscar mayor elaboración. Está hecho para quienes plantean las políticas en las democracias nuevas y no tan nuevas que deseen aprender cómo pueden los civiles ejercer el control de las fuerzas armadas manteniendo al mismo tiempo una capacidad operativa suficiente para garantizar la seguridad y defensa de la nación. Si este marco conceptual pareciese apropiado a los investigadores, se podrían escribir libros sobre casos importantes como los de España o Sudáfrica, o un conjunto de estudios comparativos.

Enfoque Conceptual

Para evitar caer en errores comunes a los estudios sobre relaciones civiles-militares consistentes en formalismos engañosos, y en confusiones de forma con contenido, debemos definir, aunque sea brevemente, cuál es el enfoque conceptual de este tema. Un análisis de una burocracia como la de un MD debe comenzar con Max Weber. En su clásico “Burocracia”, Weber explica: “La razón decisiva del avance de una organización burocrática siempre ha sido su superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización. El mecanismo burocrático completamente desarrollado se compara con otras organizaciones tal y como se podría comparar la máquina con un MDo de producción no-mecánico.”⁵ Si bien este enunciado es formalmente correcto, y Weber sigue procesando las condiciones bajo las que emergieron las burocracias, este razonamiento gira en torno a la existencia de “un mecanismo burocrático totalmente desarrollado.” Estudios más recientes sobre la teoría de organizaciones, especialmente en el campo de las ciencias sociales, conocidos como “nuevo institucionalismo”, nos llevan más allá, subrayando un cierto número de consideraciones necesarias para el tema que estamos estudiando. Las consideraciones más importantes se centran en el hecho a menudo olvidado de que las burocracias, a las que nos referimos acá como instituciones, son hechas por los seres humanos en momentos específicos del tiempo y con agendas o propósitos específicos en mente. Los estudiosos que utilizan este enfoque también buscan estudiar las condiciones bajo las que se desarrollan o marchitan dichas instituciones. Y analizan la “rigidez” de las instituciones. Creadas en su momento, no cambian fácilmente.⁶ Todo esto como advertencia: un MD nunca es igual a otro MD. Depende; debemos ser escépticos y analizar en detalle para poder captar si un MD tiene o no tiene poder, y hasta dónde llegan sus funciones y alcances reales. En resumen, el enfoque de nuestro análisis busca estudiar a los MD en tanto instituciones, sea formales y sin poder ni contenido, o sea que estén vivas, dinámicas y con potencial para continuar su desarrollo. Para permitirnos situar un MD en un espacio histórico y político que nos permita analizar las condiciones de su creación y desarrollo, tenemos que revisar previamente, aunque sea de MD breve, el contexto político y militar actual.

⁴ Mi experiencia sobre este tema específico data de 1992-93, período en que tomé mi año sabático. Radicado en Lisboa, viajé semanas enteras a Madrid, para investigar el tema de “Políticas de Defensa Ibéricas”. Para poder tratar un tema como ese, tuve que definir y analizar las relaciones civiles-militares a fin de determinar quién elaboraba realmente dichas políticas. Como consecuencia, entrevisté a aproximadamente cincuenta de los personajes clave, incluyendo políticos, funcionarios gubernamentales y oficiales militares. Era el momento justo, dado que España acababa de modelar sus relaciones civiles-militares e institucionalizado su MD, mientras que Portugal aún se encontraba en proceso. Más adelante, cuando en 1994 se fundó el Centro para las Relaciones Civiles-Militares, dirigí seminarios sobre una gran variedad de temas, incluyendo los MD, recabando amplia información sobre las experiencias de diferentes países en el Asia, África y Latinoamérica. Es este trabajo el que continúa hoy. Debería ser obvio que no soy un observador imparcial sobre el tema. El interés subyacente de este documento es tratar de ayudar a los civiles democráticamente elegidos a establecer un MD de forma que les permita tener el control de las fuerzas armadas, así como para que estas últimas puedan ser eficaces en su tarea de defender a la nación.

⁵ H.H. Gerth y C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), p. 214.

⁶ Como introducción a estos estudios, véase Sven Steinmo, et. al, eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992.) Véase especialmente Kathleen Thelen y Sven Steinmo, “Historical institutionalism in comparative politics,” pp. 1 – 32.

Contexto Actual

El contexto global actual tiene tres características o elementos fundamentales. El primero es la difusión de la democracia. El mundo sigue cabalgando sobre la llamada Tercera Ola de democratización que ha visto colapsar a las dictaduras, reemplazadas por democracias con diferentes grados de estabilidad y participación popular. Desde 1974, el mundo ha experimentado una ola continua en la que los regímenes autoritarios, donde las fuerzas armadas eran las que gobernaban o eran un agente de gobierno clave, empiezan a dar paso a civiles democráticamente elegidos. Si bien el debate continúa en cuanto a la definición de “democracia”, si utilizamos el término “democracia de procedimientos” (lo cual quiere decir que las elecciones son libres y justas y que son ellas las que determinan de hecho quién gobierna), entonces se ha ampliado el porcentaje de estados independientes en 1974 a 63% de los 192 países independientes en el año 2000.⁷ La continua expansión de las democracias es, pues, el primer elemento del contexto actual. El tema de la rendición de cuentas es de extrema importancia en la consolidación de la democracia; es decir, los gobernantes hasta cierto punto deben rendir cuentas a los ciudadanos a los que gobiernan. Una vez que este concepto de la rendición de cuentas se introduce, inmediatamente el tema de las estructuras y procesos emerge. ¿Por qué medios deben rendir cuentas los gobernantes? Lo que sostengo en este documento es que la rendición de cuentas de las fuerzas armadas a los civiles democráticamente elegidos se lleva a cabo por intermedio de un MD, y a través de él, a los ciudadanos. Si no hubiese un MD, o si simplemente fuese un cascarón vacío, no habría suficiente rendición de cuentas para justificar el uso del término.⁸

El segundo elemento, igualmente importante y hasta cierto punto interdependiente, es el final de la Guerra Fría. La Guerra Fría no definió únicamente las relaciones estratégicas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética con sus aliados y enemigos respectivos con toda la importancia y peligro que conllevaban las relaciones para el manejo de eventuales confrontaciones nucleares o convencionales, sino que también definió virtualmente todos los conceptos relativos a la seguridad, incluyendo el de la seguridad nacional, en todo el mundo. La Guerra Fría se peleó en Europa del Este y Central, pero también en Guatemala en 1954, en Cuba después de 1959, en Chile en 1973, en Angola en 1976, en Afganistán después de 1979, y así sucesivamente, donde Oriente y Occidente competían por predominios regionales y dentro de los países. Si bien la Guerra Fría era estable y se evitaba una Guerra global que involucrara a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, en la periferia, en la mayoría de casos, la Guerra Fría acentuaba las tensiones regionales, incrementando así la importancia de las Fuerzas Armadas. Como consecuencia, las Fuerzas Armadas adquirieron un papel más importante que el que les hubiese correspondido en otras circunstancias en regiones tales como Latinoamérica, Asia, África y el Medio Oriente durante la mayor parte del tiempo después de 1945. De hecho, fueron los gobernantes en la mayoría de estas regiones y durante la mayor parte de este período.

Con el fin de la Guerra Fría, la racionalidad anterior de seguridad, específicamente en cuanto al tamaño e importancia central de las fuerzas armadas, desaparece. Actualmente, la mayoría de las fuerzas armadas luchan por justificar su existencia. Mientras tanto, los presupuestos de defensa han caído drásticamente, así como el tamaño de las fuerzas armadas. La conscripción universal de hombres se está aboliendo cada vez más. Se discuten públicamente las nuevas alianzas y coaliciones, a menudo con los estados enemigos históricos. En medio de todos estos cambios, los militares encuentran cada vez más difícil definir su propia función y misiones, actuales y futuras.

El tercer y último elemento del contexto contemporáneo es la lucha internacional en busca de nuevas relaciones y nuevas formas de influencia en esa era democratizadora post Guerra Fría y este mundo cada vez más globalizado. Si durante la Guerra Fría las naciones, con los Estados Unidos y la Unión Soviética a la cabeza, buscaban asentar su influencia y ascendencia en todas partes, las naciones y alianzas siguen haciéndolo hoy, pero

⁷ Datos provenientes de Freedom House. Véase www.freedomhouse.org/reports/century.html

⁸ Véase Philippe Schmitter y Terry Karl, “What Democracy is...and is Not,” en Larry Diamond y Marc Plattner, (comps.) *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), pp. 39 – 52 para una breve discusión de los problemas clave en la consolidación democrática.

con instrumentos y hasta metas diferentes. La democracia y el capitalismo de libre mercado son las características definitorias actualmente. Hoy existe una presión para difundirlos y consolidarlos, aunque en este proceso dinámico y de múltiples facetas, es difícil definir sin ambigüedades cuándo se han consolidado. Hoy por hoy, las naciones, las organizaciones internacionales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y hasta individuos (George Soros, Bill Gates, y Ted Turner, por ejemplo), están profundamente inmersos en la tarea de ofrecer MDelos, recursos, asistencia técnica y similares a otros países que están evolucionando políticamente. Asimismo, estos mecanismos y vínculos no son monopolio de los grandes y ricos, sino que se extienden tanto a actores regionales como a organizaciones que se desarrollan dentro de ellos, tales como España, Suiza, Sudáfrica y Argentina.

En suma, el contexto político global, regional y en muchos casos nacional, caracterizado por la democratización, el fin de la Guerra Fría y la globalización, es hoy radicalmente diferente de lo que era hace apenas una década.

La Situación Previa en las Relaciones Civiles-Militares

Para entender mejor los desafíos que implican hoy el establecimiento de ministerios de defensa viables, es necesario revisar brevemente la situación de las relaciones Civiles-militares con anterioridad a las transiciones democráticas. Por definición, estos gobiernos no eran democráticos, no tenían elecciones o éstas eran meramente formales y sin efectos. Aquellos que detentaban el poder no se apoyaban en la legitimidad popular en sus puestos. Más bien tendían incesantemente a gobernar por la fuerza, posiblemente con referencia a algún tipo de nacionalismo o ideología, lo que exigía tener la capacidad y el manejo de la represión.⁹ Si bien algunos regímenes autoritarios fueron conducidos por civiles (Portugal, España y la Unión Soviética) y otros por los militares (Argentina, Brasil, Chile, Indonesia y Nigeria) prácticamente en todos los casos, las fuerzas armadas fueron el elemento central en el uso real o potencial de la represión. En la mayoría, pero ciertamente no en todos los países, la función principal de las fuerzas armadas se convirtió en el control interno. Se podría hasta decir, con cierto respaldo teórico y empírico, que los conflictos externos en los que entraron estos regímenes autoritarios se debieron sobre todo a su falta de características democráticas.¹⁰ En síntesis, se puede afirmar que en estos regímenes las fuerzas armadas tenían funciones y posiciones exageradas, o por lo menos muy ampliadas.

La Guerra Fría tuvo influencia directa prácticamente sobre todas las funciones y misiones militares, así como sobre las relaciones Civiles-militares en muchos países del mundo, y la tuvo a través de sustitutos, en muchas otras partes. Por definición, la “Guerra,” aunque Fría, seguía siendo una guerra. Como tal, justificaba, o daba una razón, a la gran importancia de las fuerzas armadas. En el contexto de una “Guerra”, las fuerzas armadas podían justificar muchos más recursos, un alto grado de autonomía e influencia, e incluso el poder de veto en una amplia gama de temas de estado, economía y sociedad.

En sus posiciones infladas y exaltadas, las fuerzas armadas no necesitaban coordinar sus actividades, cooperar ni racionalizar el uso de los recursos. Después de todo, prepararse para la “Guerra” puede justificar cualquier nivel de financiamiento y autonomía. Y, como regímenes autoritarios que eran, no existía una presión del público para coordinar y economizar a fin de lograr eficacia y eficiencia. Estos conceptos eran ampliamente desconocidos y no figuraban en el debate en la sociedad, o por lo menos si figuraban, era en ambientes muy restringidos.

⁹ El discurso clásico de estos regímenes no-democráticos se encuentra en Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder: Lynne Rienner, 2000.) El contenido sustancial de ese texto fue publicado con anterioridad en otro artículo en 1975.

¹⁰ Esto por supuesto es lo contrario del enfoque de “paz democrática”. Sobre el concepto de “paz democrática” en su concepción tradicional, véase Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993.).

Actualmente los Ministerios de Defensa son comunes

En la actualidad, la mayor parte de los países han creado o recreado, al menos bajo un control civil formal, ministerios de defensa. En 1977, España, por ejemplo constituyó un MD, en 1982 en Portugal se redefinió una antigua organización y se la puso formalmente bajo control civil y en 1988, en la Argentina, se lo puso a cargo de un funcionario civil. En buena parte de Latinoamérica, el MD es una creación reciente. Tales los casos de Nicaragua (1997), Honduras (1998), y Brasil (1999). Debemos remarcar, una vez más, que la mera existencia de un MD no significa, de por sí, la existencia de un control civil. Tampoco significa demasiado que el ministro de defensa sea un civil. En Portugal, hasta finales de la década de los 80, existía un MD pero no tenía ningún poder. En Nicaragua, pasados ya cuatro años desde su creación, no tiene poder real. Asimismo, en Europa Central y del Este, la existencia de un MD, donde lo había, no garantizaba el control civil. El aspecto en que me quisiera centrar sobre todo, aunque no exclusivamente, en este documento, es en la creación de Ministerios de Defensa que tengan algún un potencial para detentar y ejercer poder. Esto es, constituyéndose en el vehículo central a través del cual los militares rindan democráticamente cuentas a las autoridades civiles electas y, por su intermedio, a los ciudadanos.

¿Por qué las nuevas democracias han creado, o recreado los ministerios de defensa bajo control civil formal, ahora y no antes? Existen dos razones principales para ello. Primero, están siguiendo el ejemplo de otras democracias más estables, en las cuales los civiles ejercen control sobre las fuerzas armadas y al mismo tiempo maximizan la eficacia y eficiencia militar en el uso de los recursos. Esto se podría llamar el “efecto demostración”, donde se da la conciencia de que un MD es prácticamente una solución universal para el control civil de las fuerzas armadas combinado con eficacia y eficiencia. Es sabido que las fuerzas armadas, que tienen a su cargo el peso final de la defensa nacional, rara vez reconocen que tienen suficiente dinero para equipamiento, tropas, mantenimiento y entrenamiento. Si se las dejara hacer, que es lo que sucede frecuentemente en regímenes autoritarios, lograrían acuerdos o entendimientos entre sí para sobredimensionar sus demandas. Esto resulta en un aumento en los costos y una menor eficiencia. Todos estos problemas son ampliamente admitidos y dado que las nuevas democracias tratan de poner a sus fuerzas armadas bajo control y cortar los costos, un MD parece ser la institución más apropiada para hacerlo.

El almirante D. Angel Liberal Lucini, que primero fue subsecretario del Ministerio de Defensa de España, desde la fundación del Ministerio, en Julio de 1977, hasta 1983, y, posteriormente, primer Jefe del Comando de Defensa (JEMAD) y principal colaborador del ministro de la defensa entre 1984 y 1986, comentó esto último en un artículo inédito y en una entrevista.¹¹ Decía que antes de 1977, España era el único país de la OTAN en la región (España adhirió a la OTAN en 1983, reafirmando su pertenencia en un referéndum en 1986) que no tenía un Ministerio de Defensa, enfatizando los efectos negativos de la anterior independencia total de las tres armas. La creación de un MD y la definición de sus relaciones con el JEMAD fue una respuesta tanto al control civil como a la eficacia y eficiencia. Del mismo MDo, en el caso de Sudáfrica, un participante y observador del proceso de establecimiento del MD, justificando su creación, escribió: “Cuando le pregunté al Comandante de la Marina Sudafricana, Vicealmirante Simpson-Anderson, cuáles eran sus sentimientos sobre el establecimiento de un control civil de los militares, me dijo que aprobaba la idea. Esto porque en las democracias occidentales hay patrones establecidos de control civil sobre los militares, así que Sudáfrica no tuvo más remedio que seguir el ejemplo.”¹²

¹¹ El artículo inédito es “Evolución de la Estructura de la Defensa en España desde 1939” y la entrevista fue concedida en Madrid, el 17 de Febrero de 1993. Un buen análisis del papel de las relaciones civiles-militares en España, incluyendo la creación del MD, se puede encontrar en *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995) de Felipe Agüero.

¹² Leko Solomon Mollo, “Negotiating for Civilian Control: Strategy and Tactics of Umkhonto We Sizwe (MK) in the Democratic Transition of South Africa” Tesis de Maestría, Escuela de Postgrado Naval, Junio de 2000, p. 63.

En segundo lugar, como reconocimiento de la validez general del punto anterior, hay presión de las democracias más establecidas para que las democracias más nuevas sigan este ejemplo. Se podría llamar a esto el “efecto influencia”. Los comandantes en jefe regionales de los Estados Unidos y los programas de la defensa externa y de cooperación en defensa de los Estados Unidos y de las democracias europeas favorecen firmemente que todos los países establezcan Ministerios de Defensa eficaces por medio de organizaciones de seguridad regional y arreglos tales como la OTAN y la Asociación por la Paz.¹³ Si bien, como se apunta anteriormente, existe escaso material escrito sobre el tema, hay un supuesto vago pero ampliamente difundido en el sentido de que aquello que ha funcionado en otras partes, en las democracias más estables, también funcionará en las nuevas democracias. En consecuencia, la creación de los ministerios de defensa está en la agenda de la ayuda internacional y ejerce influencia en las relaciones Civiles-militares. Rudolf Joo, un antiguo viceministro de Defensa de Hungría, por ejemplo, hace una lista de siete requerimientos societales, institucionales y de procedimiento que se constituyen en el *modelo* democrático del control civil de las fuerzas armadas. Uno de los siete requerimientos es el siguiente: “la responsabilidad jerárquica de los militares frente al gobierno por medio de un órgano civil de la administración pública – un ministerio o departamento de defensa – que esté a cargo, como regla general, de la dirección/supervisión de sus actividades.”¹⁴

Los Ministerios de Defensa han sido Creados para Lograr Cuatro Propósitos Principales

Sobre la base de la revisión del material escrito, pero fundamentalmente a partir de lo que he observado en las nuevas democracias que intentan afrontar los problemas de las relaciones entre civiles y militares, parecería que los MD han sido creados con cuatro propósitos básicos en mente. Esto no significa que estos propósitos, individualmente o en conjunto, fueron el punto de partida o justificaron su creación. El material escrito apunta a que siempre han estado presentes en algún momento, a menudo descubiertos después del hecho, como propósitos para las instituciones, nuevas o recreadas. Estos cuatro propósitos son conceptualmente diferentes, pero están sumamente interrelacionados en la realidad, como cualquier otro fenómeno social o político.

El primer propósito, y el más obvio para las relaciones Civiles-militares, es que el MD estructure las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las fuerzas armadas. Un MD es el vehículo fundamental para institucionalizar las relaciones entre aquellos que detentan el derecho democrático de gobernar, a través de un proceso electoral, y aquellos que tienen el monopolio de los medios de violencia. Cómo es que obtienen estos derechos los civiles en los diferentes países, y si de hecho son capaces de ejercerlo, varía tremendamente, y los escritos sobre el tema son tan amplios como ambiguos en este punto. Pero una vez que los civiles tienen este derecho, un factor clave, si no es el factor clave para la consolidación democrática, es cómo hacer para que las fuerzas armadas estén bajo control.¹⁵ Actualmente, un MD es el mecanismo institucional preferido para este control. Basado sobre mis investigaciones y mi observación directa en diferentes partes del

¹³ Jeff Simon cita cuatro condiciones necesarias para determinar si un estado está ejerciendo una supervisión y gestión democrática “eficaz” de los militares. Uno incluye el MD y otra es explícita. “3. Una supervisión del gobierno en tiempos de paz de los Comandantes Generales y comandantes militares por medio de los Ministerios de defensa.” Jeff Simon, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996.), p. 27.

¹⁴ Rudolf Joo, *The democratic control of armed forces: The experience of Hungary* (Paris: Institute for Security Studies, WEU, 1996), p. 6. Los otros requerimientos son legales, institucionales y societales. Todos ellos están incluidos, directa o indirectamente, en este documento.

¹⁵ Uno de los escritos académicos más respetados sobre las transiciones y consolidaciones democráticas dice lo siguiente: “Obviamente, el marco institucional del control civil sobre los militares es el punto neurálgico de la consolidación democrática.” Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 29. Desgraciadamente, Przeworski no desarrolla este argumento en su libro, tampoco, hasta donde sé, lo hace en sus muchos otros libros y artículos.

mundo, podría atreverme a decir que sin un MD no podría haber hoy un control civil. Es necesario pero no suficiente para el control civil democrático.¹⁶

El segundo propósito es el de clasificar, o definir y distribuir, las responsabilidades entre civiles y oficiales militares. Se trata menos del control civil que de la división de tareas y responsabilidades. Este propósito parecería evidente o demasiado simplista, pero no es así. Como prueba de ello no se tiene más que revisar los esfuerzos continuos de las dos democracias altamente institucionalizadas del Norte de América. Los esfuerzos de los Estados Unidos en la creación del Departamento de Defensa en 1947, buscando la definición de sus responsabilidades frente a las fuerzas armadas, incluyendo la recientemente creada Fuerza Aérea, fueron sumamente complicados y altamente politizados, tanto así que se tuvo que MDificar o reformar el sistema nacional de seguridad por lo menos dos veces en las siguientes cuatro décadas. La reforma más reciente, la Ley de Reorganización de la Defensa de 1986, también conocida como Goldwater–Nichols, fue igualmente complicada y politizada. De hecho, fue virtualmente impuesta por el Congreso por encima de la resistencia del Departamento de Defensa y de algunos de los institutos armados.¹⁷ Se podría pensar en las dificultades y complicaciones que significan las relaciones Civiles-militares en los Estados Unidos dado su estatus como superpotencia y su intervención global. Por el contrario, se podría pensar que las relaciones entre civiles y oficiales militares en Canadá son más tranquilas y simples. Sin embargo, el estudioso de la defensa más respetado en Canadá concluye lo siguiente: “En Canadá, las relaciones Civiles-militares son endeble e inciertas. Recientes acontecimientos han dejado al descubierto este problema, pero son solamente la manifestación actual de las debilidades de largo aliento en la estructura del sistema de defensa... Las relaciones entre el gobierno y el sistema de defensa atraviesan una etapa problemática debido a que los líderes políticos se han mostrado incapaces de supervisar a las fuerzas armadas de Canadá.”¹⁸

Un ingrediente esencial para esta definición y asignación de responsabilidades lo constituye la función de un MD como mediador entre los sectores políticos y las fuerzas armadas. El papel del MD podría parecer menos obvio, especialmente en aquellos países que no están familiarizados con el hecho de que figuras políticas electas conduzcan instituciones importantes de estado. La idea fundamental es que una figura política, elegida por medio de negociaciones con el partido gobernante si tuviese la mayoría, o entre los partidos gobernantes si fuese una coalición en la mayoría de los sistemas parlamentarios, o designada por el ejecutivo en los sistemas presidenciales, pueda representar las necesidades de las fuerzas armadas frente a las otras figuras políticas, especialmente el ministro de finanzas o economía, y frente al electorado en general. Las fuerzas armadas que buscan representar sus propias necesidades, lo que no necesitaron hacer públicamente en los regímenes autoritarios, son vistas, prima facie, como subjetivas y poco creíbles. Así, tener un ministro de defensa civil puede ser sumamente positivo para los intereses de las fuerzas armadas. Es claramente positivo para la democracia dado que elimina un elemento de complicación en la legitimidad democrática, a saber, la de tener una organización de autoridades no elegidas usando su burocracia, y posiblemente su control de la violencia, para influenciar e incluso para chantajear a los políticos.¹⁹ Las implicancias negativas de la politización de las fuerzas armadas son obvias, y van desde la corrosión de la democracia hasta la guerra civil. Alexei Arbatov, vicepresidente del comité de defensa en la Duma Estatal, me subrayó los aspectos negativos de no tener tal

¹⁶ Hemos desarrollado diferentes marcos de evaluación en el Centro de Relaciones Civiles-Militares para evaluar el estado de las relaciones Civiles militares en diferentes países. Se puede encontrar una versión en la página www.ccmr.org

¹⁷ En la Goldwater-Nichols el Dr. Archie Barrett, quien forma parte del personal del Congreso, tuvo algo que ver en la redacción de la legislación, y ha recogido los elementos clave del proceso en su obra “Goldwater-Nichols Act Readings: Legislative activities and documents leading to the passage of the Goldwater-Nichols Department of defense Reorganization Act of 1986”. Escuela Naval de Postgrado, Mayo 2001.

¹⁸ Douglas L. Bland, *National Defence Headquarters: Centre for Decision a study prepared for the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia* (Ottawa: Ministerio de Obras Públicas y Servicios del Gobierno, 1997, pp. 47-8.

¹⁹ Un enunciado corto de la definición actual clásica de la democracia se encuentra en Juan J. Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.) pp. 5-7.

mediador entre la democracia y las fuerzas armadas en Rusia. Señaló que la falta de dicho mediador ha mantenido a las fuerzas armadas “en la política”, frustrando así los esfuerzos continuos de una reforma militar.²⁰

Hay dos causas centrales que explican esta tendencia a la confusión y politización en las relaciones entre autoridades civiles electas y oficiales militares, agravadas por la ausencia del mediador. La primera es que el fundamento, o la lógica, que sustenta sus profesiones es totalmente diferente, tal como lo reconociera tan brillantemente Max Weber en sus escritos sobre política como vocación y burocracia.²¹ Los políticos, en una democracia, alcanzan sus cargos a partir de elecciones, frecuentemente luego de campañas llenas de promesas populistas y poco realistas; y existe la tendencia, como se podría esperar, hacia la politización tanto para ser electo como para ser reelecto. Del mismo MDo, se observa necesariamente cierta vaguedad en el cumplimiento de las promesas, dado que la especificidad de cualquier promesa es rápidamente absorbida en el choque con la realidad económica y social. Los oficiales militares en una democracia tienen, por otro lado, una base totalmente diferente en lo que se relaciona a sus cargos, que de hecho es un sistema de ascensos basado en gran medida en sus méritos. Más aún, son responsables de temas sobre defensa nacional a menudo sumamente serios, y dado que están en juego la vida de las personas y un equipo sumamente caro, se enfatiza la precisión y exactitud. En segundo lugar, las fuerzas armadas son normalmente un símbolo patriótico nacional prominente y tienen el monopolio en el uso de la violencia en la sociedad. Este monopolio en el uso de la violencia es realmente lo que los diferencia como profesión de las demás profesiones, y como burocracia de las otras burocracias estatales.²² Como tales, pueden ofrecer recursos obvios a los políticos que buscan formas de mejorar su posición política. El hacerlo, como por ejemplo ascender o pedir el retiro de oficiales por razones meramente políticas, es algo que destruye la progresión de la carrera basada en el sistema de ascensos por méritos, politizando al cuerpo de oficiales, y sobre todo, probablemente disminuyendo la capacidad militar de las fuerzas armadas. Los MD han sido creados en parte para servir de mediador – un mecanismo institucional que define y estructura las responsabilidades sumamente diferentes de los civiles democráticamente elegidos y de los oficiales militares. Este propósito es en realidad una especificación más de la combinación de la legitimidad democrática de los políticos con la experiencia profesional en conflictos armados de los militares.

Un tercer objetivo que se busca al crear un MD es el de maximizar la eficacia del empleo de las fuerzas armadas. Entiendo por eficacia la capacidad de poner realmente en práctica políticas, en el caso de las fuerzas armadas, ofrecer seguridad y defensa para la nación. Las fuerzas armadas, como toda burocracia, son renuentes al cambio, y probablemente son de las más renuentes al cambio debido a la misión de defensa nacional, su estructura de ascensos en la carrera militar, y una gran inversión y tiempo en el desarrollo de nuevo equipo. Este problema de la eficacia puede haber tenido una importancia marginal en el pasado en la mayoría de los países donde no había amenazas reales en las fronteras y donde la función principal de los militares era la de control e intimidación de su propia población indefensa. Actualmente, con el fin de la Guerra Fría y sus relaciones de alianzas con superpotencias, así como con la Tercera Ola de democratización y una disminución general de las guerras entre los estados, la utilidad de las fuerzas armadas se plantea en una gran interrogante en relación con otras funciones del gobierno. En consecuencia, en muchos países se sostienen amplios debates sobre el papel y misión futuros de las fuerzas armadas, así como sobre la necesidad real de una fuerza armada. Con la inercia integrada de cualquier burocracia establecida, no podrá darse la eficacia de redefinir nuevas funciones y misiones, o una nueva mezcla

²⁰ Entrevista en la Escuela Naval de Postgrado, 29 de Agosto de 2000. Mikhail Tsypkin, “The Russian Military, Politics and Security Policy in the 1990s,” en Michael H. Crutcher, (comp.), *The Russian Armed Forces at the Dawn of the Millennium* (Carlisle Barracks, Pa: Colegio de Guerra del Ejército, 2000), pp 23 –44 ofrece un estudio excelente de estos temas. Este volumen editado incluye diferentes capítulos sumamente útiles sobre los temas de las relaciones Civiles-militares en Rusia.

²¹ Gerth y Mills, pp. 77-128, y 196-239.

²² Esta particularidad fue muy bien percibida por el clásico de S. E. Finer *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall Press, 1962.) Después de revisar las características organizativas y el monopolio en el uso de la violencia, Finer se pregunta acerca del porqué dejaron alguna vez el control político de una nación.

de los mismos sin otra institución de nivel más alto, que juegue el papel central.²³ Este tema de la eficacia es especialmente importante en el actual entorno de baja conflictividad entre estados, pero de considerable conflictividad intraestatal, lo que hace que muchos países descubran cada vez más que la función que justifica a sus fuerzas armadas es la de pacificador o sustentador de la paz. Estas misiones, combinando funciones prominentes para civiles, especialmente en los ministerios de relaciones exteriores, son difíciles de imaginar sin el papel central que juega un MD. Es obvio si se estudia aquellos países que tienen una función más activa en el sustento de la paz, no sólo tienen que resolver sus rivalidades entre armas, sino que también tienen que aclarar las funciones centrales del liderazgo civil. En resumen, la eficacia de las fuerzas armadas en el entorno actual de mantenimiento de la paz, pone al MD en el papel central. El MD es el vehículo por medio del cual se logra esta coordinación amplia y extremadamente dinámica que es tan necesaria para lograr la eficacia.

El cuarto propósito, y el más importante en la creación de un MD, es la maximización de la eficiencia en el uso de recursos – fondos, personal y equipo – en estas funciones y misiones diferentes y cambiantes. Entiendo por eficiencia la capacidad de lograr una meta al menor costo posible. En la fase previa, pre-democrática, las diferentes ramas de las fuerzas armadas gozaban de enorme independencia en muchos países. Sus misiones a menudo se superponían y a pesar de ello mantenían programas de entrenamiento y abastecimiento separados. Si alguna vez cooperaban era para asegurarse el mayor número de recursos para cada instituto por separado. Muy a menudo, sus presupuestos eran secretos y aun en los casos en que no lo eran, la población no tenía ninguna influencia sobre la distribución de los mismos. Actualmente, con la democratización y globalización que exigen transparencia, los privilegios y prerrogativas adquiridos anteriormente han desaparecido. Con gobiernos elegidos democráticamente que tienen que responder a las demandas de los diversos sectores de la población, las fuerzas armadas ya no pueden darse el lujo de gozar de recursos abundantes. La globalización y organizaciones tales como el FMI, el Banco Mundial, la OTAN y la UE, así como estados individuales y hasta inversionistas individuales, exigen una justificación convincente antes de hacer cualquier inversión en la defensa nacional. En el caso de la Unión Europea, esta presión está codificada en los estrictos requerimientos fiscales que surgen de ser parte de la Unión Monetaria Europea. Como consecuencia de ello, los presupuestos de defensa han caído prácticamente en todas partes y las fuerzas armadas se ven obligadas a ser tan eficientes como sea posible.²⁴ El vehículo a través del cual esta reasignación de recursos se ejecuta, o por lo menos se centraliza, es un MD. En el MD los políticos civiles pueden implementar programas que aseguren la transparencia presupuestal, actuando como árbitros, minimizando la duplicación de funciones entre las armas, vendiendo todas las instalaciones innecesarias y negociando con quienes venden equipos y equipamientos y servicios. El MD es una institución que emplea a abogados, contadores y planificadores para iniciar e implementar todos estos programas. Es decir, el MD es el lugar en el que se concentra una amplia variedad de experiencia de gestión para una defensa y seguridad nacionales eficaz y eficiente.

Estos cuatro propósitos son los más importantes de los que he podido identificar como justificación, implícita o explícita, tarde o temprano, de la creación de un MD. Nunca he visto nada escrito que los una de esta manera, pero estos propósitos emergen como las razones más importantes para crear un MD cuando un investigador mira desde un poco más atrás y revisa lo que se dice y se hace, normalmente por períodos de una década por lo menos. Unidos, se pueden resumir como sigue: fuerzas armadas que son capaces de asegurar la seguridad y defensa de la nación bajo control civil.

Hay otros propósitos posibles. Uno, por ejemplo, es equilibrar los pesos relativos de cada una de las armas o servicios. En todo régimen autoritario, el ejército es el arma dominante, simplemente porque es el que ofrece la

²³ En mis entrevistas en Portugal y España a principios de la década de los 90, los militares y funcionarios civiles del MD, de otros ministerios y los parlamentarios, fueron claros en expresar la necesidad de tener un MD fuerte para poder redefinir las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas.

²⁴ Por ejemplo, entre 1990 y el año 2000 el gasto en defensa, como porcentaje del PIB, cayó de 5.5% en los Estados Unidos, a 3.0%. Para los otros países de la OTAN, esta caída fue 3.0% a 2.0%. Fuente: Respuestas Nacionales al Cuestionario de Planificación de la Defensa 2000 OTAN.

fuerza necesaria para el control interno. En épocas de transición, las otras armas están más que deseosas de tener un MD que equilibre esta balanza. Y, con la redefinición de funciones y misiones, estas otras armas adquieren mucho más importancia que en el pasado. Así, en los Estados Unidos se crea un MD para promover mejor la idea de “conjunto.”

Sin embargo, una cosa es crear un MD y otra completamente distinta es darle autoridad legal, financiera y recursos en personal suficientes, además de poder para cumplir con dichos propósitos. De hecho, hasta hora muy pocos de los MD creados en las nuevas democracias poseen requerimientos tan esenciales como éstos. Claramente en Grecia, Portugal y España sí lo tienen. Creo que tiene mucho que ver con las transiciones relativamente tempranas, o, en el caso de Grecia, la vuelta a la democracia, combinado con el hecho de ser miembros de la OTAN (después de 1983 para España) y de la Unión Europea. En estas tres democracias del Sur de Europa el desarrollo avanzado del MD se debe al tiempo transcurrido y a la presión y respaldo de la OTAN y la UE, así como a sus organizaciones primigenias. El material escrito disponible, así como mis entrevistas muestran, que los MD en Rusia, Taiwán y Tailandia no cumplen con los mínimos requerimientos para funcionar como MD reales.²⁵ Mi experiencia muestra también que lo mismo sucede en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Otros países, como Argentina, Brasil, Sudáfrica y Rumania están prácticamente en medio.

Competencias Centrales de un MD y su Relación con Otras Instituciones

Si un MD debe cumplir con uno o más de estos cuatro propósitos centrales, debe facultársele o dotársele de un cierto número de tareas, funciones o competencias esenciales. Más aún, sus relaciones con otras dependencias deben ponerlo en una posición de poder relativo. Esta sección está dividida en dos partes centrales. Se revisará primero cuáles son las competencias centrales y luego las relaciones más importantes que se deben especificar. Lo siguiente se basa en las experiencias de las democracias establecidas y las lecciones que se aprenden en las nuevas democracias, tanto las positivas como las negativas.

1. Competencias Centrales

Un MD debe tener, como mínimo, cuatro competencias centrales. Estas cuatro competencias son necesarias para que el MD pueda cumplir con los propósitos expuestos anteriormente. Las competencias están en las áreas de presupuesto, personal, adquisiciones y en la definición de sus roles y misiones. Si un MD no tiene poder o autoridad en estas áreas, no será más que un cascarón vacío, sin mayor importancia.

a. Presupuestos. Es trivial decir que el “poder del bolsillo” es la base del control civil de las fuerzas armadas. En los regímenes autoritarios, los presupuestos de defensa (y probablemente otros presupuestos también) son secretos, y los fondos van directamente a las fuerzas armadas con una autonomía virtualmente total para la distribución de los mismos entre las armas y otros departamentos.²⁶ En muchos países el sistema era especialmente pernicioso dado que los fondos para las tropas se distribuían a un comandante local sin ninguna supervisión sobre cómo se utilizaba este dinero en la realidad. Se sabe de muchos casos en los que el comandante podía minimizar los fondos distribuidos para la alimentación, vestido y equipamiento de su tropa y simplemente guardar el resto de recursos en sus bolsillos.

El desafío es, ¿cómo cambiar esa situación a una en la que un MD, controlado por civiles, tome la responsabilidad de la distribución y supervisión? Basado en mis observaciones, se trata de un proceso muy gradual a través del cual, un MD y un Ministerio de Finanzas o su equivalente, absorben las funciones de

²⁵ Véase Michael D. Swaine, *Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Processes* (Santa Monica: Rand, 1999), pp.17-8. Sobre Tailandia, véase Ravinder Pal Singh, ed., *Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand* (New York: Oxford University Press, 1998), p. 219.

²⁶ Por citar un ejemplo, la mayor parte de los gastos de defensa, en Angola, son secretos, pero se calcula que suman el 20% del PBI. Estos cálculos se basan en Fuentes del FMI tal como lo informa USAID/Angola, “Avaliação Estratégica do Programa de Democracia e Governação” Abril, 2000, pp. 60-1.

presupuesto de un comando conjunto y las dividen entre estos dos ministerios. El Ministerio de Finanzas es quien distribuye los recursos entre los ministerios, y el MD es quien distribuye aquellos recursos que le son asignados en el sector defensa. A partir de aquí surgen inmediatamente los problemas de cómo hacerlo, y si bien no hay una panacea y claramente el sistema de programación, planificación y presupuesto (PPBS por sus siglas en inglés) no es la solución, a menudo es la que tiene que funcionar (debido a la gran cantidad de requerimientos de datos y sistemas objetivos para que funcione) puesto que se necesita algún tipo de sistema. Como mínimo, el sistema que se adopte deberá garantizar la transparencia, ofrecer una justificación para las categorías de financiamiento y el financiamiento a cierto nivel, así como la rendición de cuentas. Me he percatado con sorpresa que en muchos de los países que he visitado no hay un vínculo que se perciba, aparentemente, entre los impuestos que paga la población y los recursos del gobierno en general, y lo que el gobierno, incluyendo las fuerzas armadas, hace con esos recursos. Mientras la población no exija una rendición de cuentas, y debe, por supuesto, haber una apertura previa del gobierno al respecto, no habrá tal rendición de cuentas en el sistema. Todo esto requiere de una sociedad civil activa y unos medios de comunicación libres y enérgicos. En Portugal, España y Argentina los MD han asumido control de los presupuestos dentro del sector defensa, lo que permite a los civiles controlar, de hecho, a las fuerzas armadas.²⁷ Sé de segunda mano, que es también el caso en Sudáfrica.

b. Definición de Funciones y Misiones. Las funciones y misiones están teóricamente insertas en una estrategia y constituyen la base sobre la cual se estructuran las fuerzas armadas. Funciones y misiones definen la existencia misma de los militares. Esto es especialmente obvio actualmente, al final de la Guerra Fría, en medio de la Tercera Ola y con un fenómeno de globalización multifacético. ¿Cuáles son las fuerzas que se deben utilizar y bajo qué condiciones? Claramente ya no son las que solían ser durante la Guerra Fría o en regímenes autoritarios. Estos son temas que se debaten en todas partes donde se da una apertura y donde se tenga el conocimiento suficiente para dicho debate. Finalmente, en una democracia, deberían ser los civiles democráticamente elegidos quienes determinen la estrategia y el propósito de las fuerzas.²⁸ Esta responsabilidad se torna hoy especialmente importante, frente a la ambigüedad que generan las misiones de mantenimiento de paz con gran participación civil. Estas misiones son importantes para los civiles, no solamente como tema de control civil de las fuerzas armadas, sino también porque la participación en misiones de mantenimiento de la paz es un requerimiento no escrito, pero ampliamente admitido, para ser miembro del grupo de naciones responsables. Es por ello que es importante que los civiles sepan, estén a cargo y realmente determinen la estrategia así como las funciones y misiones.

Por lo general se puede decir lo mismo respecto de lo que se conoce, *lato sensu*, como ‘misiones militares en apoyo de las autoridades civiles’. Estas misiones van desde operaciones de socorro en caso de desastres naturales – volcanes, inundaciones, terremotos, etc. - a un control de disturbios, la lucha contra las drogas y la insurrección interna. Por razones obvias, los últimos ejemplos de la lista son sumamente sensibles y pueden ser percibidos como un regreso a los “viejos malos días”. Así estas misiones requieren de una guía muy clara, basada sobre la ley y ejercida por medio de estructuras y procesos robustos que aseguren que los militares cumplan con la tarea sin usurpar el poder. Nuevamente, el MD debería tener la responsabilidad de determinar cuándo y cómo se utilizan las fuerzas armadas para estas misiones internas.

²⁷ En todas partes, incluyendo la Argentina, hay una lucha continua entre las diferentes dependencias e individuos para el control de los recursos. Este tema ha sido tratado por David Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997), Capítulo 5 “Trimming the Fat: Military Budget-Cutting Successes Under Democratic Rule”, pp. 107-40. En mi viaje más reciente a ese país, en mayo de 2001, observé que el MD está muy involucrado en buscar y llevar adelante la gestión de sus propios recursos.

²⁸ El profesor Arch Barrett me señaló, en diferentes conversaciones sostenidas en mayo de 2001, que fue Goldwater-Nichols quien ordenó al Ejecutivo de los Estados Unidos la elaboración de un informe anual sobre la estrategia de seguridad de la nación. Sobre este tema durante la segunda administración Clinton, véase *A National Security Strategy for a Global Age* (Washington, D.C.: The White House, Diciembre, 2000), pp. i – 67.

c. Personal. El tema del personal de las fuerzas armadas es más complicado de lo que parecería a primera vista. Aquí se refiere tanto a oficiales como a personal de tropa. Si las fuerzas armadas tienen un tamaño correspondiente al contexto de la Guerra Fría y el autoritarismo, el tamaño y entrenamiento del contexto actual serán necesariamente muy diferentes. El problema es que es imposible saber a priori cómo serán a menos que se definan primero las funciones y misiones. Del mismo MDo, hay consideraciones tales como estructura política y de carrera que se deben tomar en cuenta para estas decisiones. El punto principal es, sin embargo, que se deben tomar decisiones, que el pasado no es el futuro, que no se debe permitir que gobierne la inercia y que las decisiones sobre personal y entrenamiento deberán ser tomadas por el MD. Es difícil saber el tamaño y entrenamiento de las fuerzas, a menos que se sepa para qué se van a usar. Las preocupaciones políticas incluyen, por un lado la presión que existe en una sociedad democrática para abolir el servicio militar obligatorio y asignar menos fondos a la defensa y más fondos a los sectores sociales; y por otro lado, la preocupación de no alienar a las fuerzas armadas recortándoles los fondos excesivamente y demasiado rápido. En España esto se tomó en cuenta, pero no sucedió lo mismo en Rusia. Las consideraciones de estructura de carrera tienen relación tanto con las preocupaciones de carácter político como con la moral. El número óptimo de oficiales de rango superior, en general de coroneles para arriba, dependerá del número de la tropa, de ahí que un recorte del tamaño de la fuerza tendrá, como consecuencia lógica, una disminución en el número de oficiales de mayor rango. Sin embargo, por razones políticas y de moral, es posible que los rangos más altos puedan reducirse, por lo menos no rápida y proporcionalmente, causando así problemas de moral en los rangos más bajos, teniendo “fuerzas vacías”, utilizando más recursos de los necesarios para los sueldos de los rangos superiores.

El tema de reclutamiento versus un fuerza únicamente de voluntarios (AVF por sus siglas en inglés) tampoco es tan simple como parece inicialmente. En la era contemporánea, pareciera haber poca razón para el reclutamiento forzado. De hecho, como se dio en la práctica en los Estados Unidos durante la guerra en el Sudeste Asiático y actualmente en Colombia, hay mucho que argumentar a favor del AVF sobre la base de la equidad y eficacia. Sin embargo, en algunos países está el tema de costos, diversidad étnica y unidad nacional, que puede desbordar el argumento contra el reclutamiento obligatorio. Por ejemplo, en Mozambique, el argumento a favor del reclutamiento está basado en la necesidad de una integración nacional. El punto es que hay muchas consideraciones a tomar en cuenta en cuanto al personal, incluyendo la estructura de la fuerza, y el pasado no necesariamente es una buena guía para el futuro. Dado el conservadurismo inherente a las burocracias, especialmente a las burocracias militares, estas decisiones deberán ser tomadas a un nivel más general y más alto, es decir, en el nivel del MD.

d. Adquisiciones e Instalaciones. Hay por lo menos dos generalizaciones que pueden hacerse en cuanto a adquisiciones en materia de defensa: son sumamente caras y el tiempo que transcurre entre el momento en que se compran y el momento en que finalmente se utilizan es muy largo. Es por ello que es aún más importante que haya un sistema que permita determinar y adquirir, de la manera más eficiente, el equipo más apropiado. Nuevamente, las misiones para las que se están adquiriendo los equipamientos y las fuerzas que se comprometerán en estas misiones son las que tendrán que determinar qué equipamiento y/o equipo es el apropiado, lo que hace que la toma de decisión sea muy delicada. Las adquisiciones a menudo dan pie a corrupciones y por ello es que el sistema debe ser especialmente riguroso. Es difícil visualizar cómo pueden las fuerzas armadas por sí solas llegar a tener este nivel de sistemas y de robustez. La gestión de las instalaciones es otro tema emergente tanto por los diferentes requerimientos que varían por el diferente uso de las fuerzas, como por el hecho de que las fuerzas armadas acumulan a menudo instalaciones diferentes con los años. El tema pasa a ser cómo vender o regalar eficientemente las instalaciones que ya no son útiles o utilizables, y adquirir nuevas instalaciones o convertir las antiguas para cubrir las nuevas necesidades. Este es un tema que obviamente necesita ser resuelto en niveles más altos para poder utilizar de la mejor manera las instalaciones existentes, o convertirlas o venderlas y utilizar los recursos consecuentes para otros propósitos. Es obviamente fácil de imaginar las oportunidades de corrupción que generaría la venta de bienes inmuebles en áreas que han mejorado su precio enormemente. También puede haber importantes consecuencias para la política local si se cierran las instalaciones y muchos empleados se quedan sin trabajo. En Argentina y Portugal se ha dado, aparentemente, un buen progreso en este tema.

El punto es, por ende, que mucho de lo que estamos discutiendo – personal, adquisiciones e instalaciones – son cosas nuevas y diferentes, que demandan nuevas ideas y sistemas y una nueva organización, un MD, que parecería surgir como la organización más apropiada para manejar este tema y esos problemas.

Estas cuatro competencias centrales no son, obviamente monopolios de un MD. De hecho, inicialmente ni siquiera son competencias del MD, sea porque no hay uno o porque todavía no le han sido asignadas. En principio existe una falta de base institucional así como de experiencia para ejercer estas competencias hipotéticas. Sin embargo deberán adquirirse si el MD quiere cumplir con los propósitos que se han identificado anteriormente. Al ir adquiriendo estas competencias y seguir construyéndolas, hay toda una serie de temas que deberán tratarse al mismo tiempo para definir las relaciones con los elementos clave del sistema político nacional, las fuerzas armadas y los actores internacionales.

2. Relaciones que deben ser definidas y dilucidadas

Es evidente que un MD no emerge totalmente formado de un sistema político democrático. Hay pues, mucho por ejecutar para construir un MD y otorgarle las cuatro competencias enunciadas anteriormente. Este problema se observa también en otras instituciones democráticas tales como el legislativo, los tribunales, los partidos políticos, los gobiernos locales y regionales y en los componentes organizativos de la sociedad civil. La institucionalización no se limita a las estructuras y procesos en el seno del MD sino a sus relaciones con los otros componentes o actores clave que se estén desarrollando también. Como mínimo se incluye al ejecutivo, del que forma parte, el legislativo, las fuerzas armadas y los actores internacionales relevantes.

a. El Ejecutivo. El MD forma parte del ejecutivo. Hay diferencias esenciales en las estructuras de los sistemas presidenciales frente a los sistemas parlamentarios. Las generalizaciones que enunciemos aquí son aplicables a ambos tipos de sistemas políticos y por ende son sumamente genéricas. El tema fundamental es el poder, dado que éste se encuentra en todos los aspectos de las relaciones Civiles-militares. La pregunta que se tiene que plantear es la siguiente: ¿tiene el MD como institución y el MD como individuo una posición central en la estructura de poder del país, o es el MD simplemente una fachada y el ministro un don nadie político? Si el MD no está integrado en el gabinete con líneas claras de autoridad que irradian del presidente o primer ministro, y si el ministro de defensa no es poderoso políticamente, el MD por definición, no es un actor en el sistema político. Esto es sumamente importante dado que el construir un MD es claramente un caso de fortalecimiento institucional ahí donde no había nada anteriormente. Si el MD como institución y el MD como individuo no están estrechamente vinculados al poder, entonces o las fuerzas armadas siguen gozando de una gran autonomía o existe otra institución del ejecutivo que detenta ese poder. Basado en mis observaciones y lecturas, esta otra institución es el ministerio de finanzas, la tesorería o su equivalente. Si bien este “poder del bolsillo” puede, de hecho, ejercer control sobre los militares, probablemente sometiéndolos por la vía de los recursos, no logra nada en las otras dos metas o propósitos de eficacia y eficiencia. La situación ideal, por lo menos en una nueva democracia, es aquella en la que el MD como institución y el ministro como individuo, se integran a la estructura de poder en el gobierno y detentan la confianza personal del ejecutivo. De esta forma las fuerzas armadas saben que se les toma seriamente y que deben necesariamente tratar con el MD y no intentar evitar su control. Esta fue la situación tanto en Portugal como en España en el período crítico de inicio de la década de los ochenta. En Grecia, el Primer Ministro, Andreas Papandreou también tenía la cartera de defensa. En Nicaragua, por el contrario, desde que la Presidente Violeta Chamorro designó un ministro de defensa en Noviembre de 1996, este ministerio ha sido ocupado por figuras políticas muy débiles. De hecho, en los últimos cinco años, ha sido ocupado por cinco diferentes figuras políticas, todas sumamente débiles, incluyendo su hijo Pedro dos veces.

b. El Legislativo. Existen diferencias sumamente importantes entre un sistema presidencial y uno parlamentario en cuanto al papel del legislativo.²⁹ Y, nuevamente, los puntos generales se aplican a pesar de las diferencias de los sistemas políticos. El punto o consideración más importante es ampliar el interés en o la preocupación sobre las fuerzas armadas y la seguridad y defensa nacionales más allá de un grupo relativamente pequeño en el ejecutivo. Debemos recordar que los antecedentes mostraban que muy pocos civiles estaban realmente interesados en tener una oportunidad para tratar con las fuerzas armadas. No había ninguna ventaja en hacerlo, y podía ser muy peligroso. Al ampliar la posibilidad de control entregándose al legislativo, no se dan únicamente los medios estructurales para que otro cuerpo participe del tema, sino que se interesa así a un grupo más amplio de políticos. Lo primero nos demuestra que el tema es la eficacia, tener otra institución interesada y participando, mientras que el último punto nos habla de la preparación de un cuadro de políticos que se puedan especializar en el tema de fuerzas armadas, seguridad y defensa. En Portugal, España y Argentina podemos ver el ejemplo donde los comités de defensa se crearon con ciertos poderes de política y supervisión, lo cual alentó a sus miembros a interesarse más y a participar con mayor interés. Esto también está pasando en Brasil. Más tarde, por lo menos en Portugal, un miembro del comité de defensa se convierte en el ministro de defensa. Esto es muy común, por supuesto, en los Estados Unidos donde dos de las administraciones más recientes, la del Presidente George Bush, 1989 -- 92 y la de William Clinton, 1992 – 2001, nombraron a antiguos miembros del Congreso como sus Secretarios de Defensa.

c. Las Fuerzas Armadas. Es evidente que las relaciones entre el MD y las fuerzas armadas tendrán que ser definidas, con claro predominio de las autoridades civiles democráticamente elegidas. Específicamente, lo que se quiere decir es que la relación entre el MD y los oficiales de mayor rango de las fuerzas armadas se constituyen en general en un comando conjunto, o un comando conjunto general. Hay una variedad de relaciones que deben aclararse en este nivel dado que en la mayor parte de los casos el MD está tomando para sí funciones del comando conjunto, y el tema central es qué roles asume el MD y cuáles deja en manos del comando conjunto. A partir de mis observaciones concluyo que las dos relaciones principales que deben aclararse son, por un lado el nombramiento de los puestos más altos en la jerarquía militar (suponiendo que el ejecutivo nombra y el legislativo aprueba) y por el otro las funciones operativas. ¿Cómo se maneja el nombramiento de los oficiales superiores? ¿Tiene el MD un papel central en el manejo de los candidatos y en el nombramiento de los mismos o el nombramiento se lleva a cabo estrictamente en el comando conjunto? Si el MD juega un papel central, tendrá la posibilidad de influenciar, no únicamente el carácter de los oficiales de mayor rango, sino que tendrá la posibilidad de influenciar el comportamiento de aquellos que aspiran a los rangos más altos. Tomé conocimiento de este papel en España, y pude notarlo en el contexto de afirmar el control civil sobre las fuerzas armadas. Los oficiales españoles están plenamente conscientes que sus posibilidades de carrera están relacionadas a su (no) comportamiento político. Estas son las nuevas reglas del juego que deben afirmarse, ser probadas y subsecuentemente reafirmadas e institucionalizadas. El tema aquí no es el poder del ejecutivo, del presidente o del primer ministro para promover u ordenar el retiro del personal militar, que es una primera señal del control civil sobre las fuerzas armadas, sino el adecuado manejo del personal, incluyendo el ascenso de los oficiales mejor calificados a los puestos más altos.

El segundo tema, el de las funciones operativas, está relacionado con la división de las responsabilidades de comando en tiempo de paz y en tiempo de guerra entre el MD y el comando conjunto. ¿Ha asumido el MD las funciones de “soporte o respaldo” de presupuesto, equipamiento, gestión de personal, entrenamiento y afines y el comando conjunto se ha quedado con el manejo de las funciones operativas? He llegado a la conclusión de que este tema está claro en las nuevas democracias más avanzadas tales como Portugal y España, pero que está mucho menos claro en las nuevas democracias de desarrollo más incipiente, tales como Rusia, Brasil y Nicaragua.

²⁹ Una excelente visión general de dichas diferencias con casos regionales se puede encontrar en Kurt Von Mettenheim, (comp.): *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.)

d. Actores Internacionales. Existe un número y variedad enormes de actores internacionales que participan de la defensa y seguridad internacionales, incluyendo las relaciones Civiles-militares. El tema que se plantea aquí es ¿quién trata estos temas? ¿Son las fuerzas armadas, en calidad de institutos, o el comando conjunto como punta de estos institutos quien trata directamente el tema? ¿Es el ejecutivo, o tal vez el legislativo, el que trata el tema? ¿O tal vez el MD tiene por lo menos la responsabilidad inicial de interactuar con estos actores internacionales? Yo diría que si el MD puede monopolizar el papel de contacto inicial, entonces puede incrementar sus funciones movilizándolo todo tipo de recursos: financieros, de personal, entrenamiento y la dotación de equipo. Estos actores internacionales incluyen los MD de otros países, oficiales y funcionarios visitantes de alto rango, los comandantes en jefe regionales de los Estados Unidos, organizaciones tales como la OTAN y la Asociación por la Paz, programas de los Estados Unidos como el Programa de Finanzas Militares Exteriores y Educación y Entrenamiento Militar Internacional, entre otros. La miríada de donantes internacionales, cuya coordinación es mínima para un país, por no mencionar la que existe entre los diferentes países, proporciona recursos reales. Esto ofrece al MD la posibilidad de crear estructuras y procesos para tratar con este tipo de donantes. Mi experiencia me dice que pocos MD se encuentran en esta posición. De hecho, en la mayoría de los casos las armas siguen teniendo el liderazgo y hay poca coordinación. O, en contraste, durante la presidencia de Fujimori en el Perú, él personalmente aprobaba cada una de las actividades internacionales. Y si bien él utilizaba esto, y otros medios, para reafirmar su control personal, no ayudaba a la eficacia o eficiencia de las fuerzas armadas.

A menos y hasta que se aclaren por lo menos cuatro conjuntos de relaciones, el MD será incapaz de cumplir con uno o más propósitos para los que fue creado. Claramente, la definición y el manejo de estas cuatro relaciones necesita de conocimiento y personal calificado, dos recursos que un MD nuevo posiblemente no tenga. Sin embargo, si se lleva a cabo un compromiso inicial, el MD puede irse desarrollando y trabajando estas relaciones para su propia ventaja institucional. Esto es lo que se hizo en Portugal y España, se ha avanzado bastante en Argentina, y apenas comienza correctamente en Sudáfrica y el Brasil, no ha llegado a ningún sitio en Nicaragua y está en plena regresión en Venezuela.

Un MD no puede constituirse o reconstituirse con todas sus relaciones y competencias clave perfectamente definidas, mucho menos desarrolladas. Estos ocho elementos se dan por medio de estructuras y procesos que deben ser alentados y finalmente institucionalizados. En las democracias más “maduras” tales como las de Francia y los Estados Unidos, estos ajustes, si bien son importantes, son marginales. En las “nuevas democracias” más antiguas, como las de Grecia, Portugal y España, se ha logrado un nivel razonable en estas ocho áreas.³⁰ Argentina, Sudáfrica, así como los nuevos miembros de la OTAN: la República Checa, Hungría y Polonia, están incorporándose. Brasil está apenas empezando pero la situación es promisoría, un caso similar vive El Salvador. Rusia sigue estando clavada en la desorganización y Honduras y Nicaragua están apenas empezando a definir los problemas.³¹

Requerimientos Iniciales para Empezar a Lograr el Desarrollo Institucional

Un MD, como cualquier otra institución, crecerá o se reducirá dependiendo de las condiciones de su fundación y del apoyo u oposición continuos. Basado en mis observaciones en los Estados Unidos, Portugal y España, así como en diferentes partes de las democracias aun más nuevas, hay tres requerimientos básicos e iniciales necesarios para permitir que un MD empiece a tomar forma en el tipo de marco institucional que se presenta en este trabajo. Son los siguientes: primero, estructuras y procesos que permitan trabajar, respaldados por un estatus

³⁰ La evolución de estas democracias, incluyendo el área militar, es analizada en la obra de Thomas Bruneau, et al., “Democracy, Southern Style,” en P. Nikiforos Diamandouros y Richard Gunther, eds. *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001), pp. 16-82.

³¹ Una opción que se debe tomar en cuenta es que los civiles no quieren realmente el control de los militares salvo en los términos más generales. Este fue el caso de Venezuela después de 1958 y hasta mediados o finales de los 90. Véase Harold Trinkunas, “Crafting Civilian Control in Emerging Democracies: Argentina and Venezuela”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42, #3, pp. 77-109, para un excelente análisis de la situación de Venezuela.

legal y recursos; segundo, civiles responsables e informados que tengan una expectativa de algún tipo de permanencia en el puesto; tercero, un mecanismo que incluya a oficiales militares en el MD con sus estudios y experiencia profesional. Estos son los requerimientos claramente evidentes, que simplemente describiré brevemente.

La creación de estructuras y procesos es un requerimiento mínimo de toda institución. Esto exige un fundamento legal para la institución y por lo menos una definición inicial básica de lo que serán sus competencias y relaciones. Esto debería incorporarse en algo así como una ley orgánica, a menudo derivada de la constitución, que deberá definir del mismo MDo las relaciones con otras instituciones. Este nuevo MD tendrá que tener algo que es tan sencillo y fundamental como instalaciones. En las instancias más exitosas de un desarrollo institucional, he observado que este tipo de instalaciones, y esto tiene un simbolismo importante, están a menudo ubicadas en las instalaciones que anteriormente servían de sede para las armas o el comando conjunto. Ha sido interesante observar con los años cómo los MD de Portugal, España y Argentina primero se mudaron a estos edificios para luego ampliarse de un piso a otro. Esto es lo que está sucediendo actualmente en Brasil. En otros países, por lo contrario, tal como sucedió en Nicaragua, la ubicación y marginalización en tamaño del edificio ha mostrado claramente que el MD es irrelevante. Honduras nos proporciona un ejemplo interesante pues el nuevo ministro de defensa, nombrado en 1999, tuvo que tomar a la fuerza la oficina del comandante de las fuerzas armadas, ocupado por el subcomandante ya que el puesto de comandante fue abolido. Finalmente, evidentemente el MD debe tener recursos, es decir, fondos. Y no me refiero únicamente a fondos para el MD en sí mismo, que no necesitan ser demasiado grandes, sino que debe tener fondos disponibles para las fuerzas armadas en general. En resumen, debe tener algún tipo de control inicial, sino el comando conjunto mantendrá su monopolio sobre la asignación de recursos de las fuerzas armadas.

El MD necesitará de personal civil profesional, con algún grado de expectativa de estabilidad. Como se ha reiterado frecuentemente, en el pasado los dominios de la defensa nacional y las fuerzas armadas eran monopolio de las fuerzas armadas. Si se desea implementar una legitimidad democrática en el seno de un sistema general de relaciones Civiles-militares, los civiles tendrán que ser incluidos en puestos clave en el MD. No debe sorprendernos entonces que el dilema sea que, en principio, haya pocos civiles que sepan algo sobre defensa. Por ende, por lo menos inicialmente, se buscará reclutar civiles de otros ministerios, académicos, abogados, contadores y similares, para el MD, ofreciéndoles la posibilidad de aprender en el trabajo y por medio de cursos, tanto dentro del país como fuera de él, sobre estos temas. Estos programas de capacitación están disponibles; de hecho, yo mismo dirijo uno de los centros que ofrece precisamente este tipo de programas, y es sólo cuestión de aprovechar estos cursos.

Hay, además, un problema prácticamente insuperable, y es que en la mayoría de las nuevas democracias hay una combinación nociva de ausencia de sistema de servicio civil que ofrezca una estabilidad en la carrera además de la politización de la mayor parte de los puestos de gobierno. Por ende, frecuentemente no existe una perspectiva de estabilidad en el empleo dentro del gobierno porque es muy probable que los puestos sean otorgados por el ejecutivo por razones políticas. No será sino cuando se enfrenten estos problemas y se los resuelva hasta cierto punto, que se podrá tener la esperanza de atraer y retener a los civiles preparados e idóneos para los puestos, aún si son capacitados por una combinación de cursos internacionales y de capacitación en el trabajo.³²

El tercer requerimiento, el tema de incluir oficiales en servicio activo u oficiales en retiro en el MD, es más complicado de lo que podría parecer a primera vista. Si, como es frecuente en la mayoría de las nuevas democracias, el MD tiene como personal a oficiales en actividad o en retiro, habrá menos oportunidades e incentivos para incluir a civiles. Esto se justifica frecuentemente como una medida de substitución, pero que se puede volver en “solución” permanente al problema de falta de personal informado en el MD. En Guatemala, por ejemplo, los únicos civiles en el MD son el personal de limpieza. Este es el lado negativo de la participación de oficiales en actividad o en retiro en el MD, e incluye no sólo puestos que son ocupados por militares en lugar

³² El problema del personal recibe una atención sustancial en Mollo, 2000, pp. 68-70.

de políticos, sino una tendencia general. Después de pasar toda su carrera en las fuerzas armadas en la mayoría de estos países, se mantiene una especie de cultura de oficiales militares que luego del retiro entran a los puestos de gobierno en el MD. Mi punto aquí no es que no debe haber ningún oficial en actividad o en retiro en el MD, sino más bien que debe haber un equilibrio entre este personal y el personal civil.

El lado positivo de la inserción de oficiales en retiro en el MD se subraya paradójicamente con el ejemplo, a menudo nombrado como negativo, de Nicaragua, donde había, cuando visité el MD en 1999, únicamente civiles. El problema residía en que estos civiles no conocían prácticamente nada sobre la defensa o las fuerzas armadas. Era el comando conjunto quien manejaba básicamente todos estos temas y los civiles no parecían ni darse cuenta de la diferencia. Hay, pues, un argumento de peso a favor de incluir oficiales, tanto en actividad como en retiro, para poder absorber su experiencia profesional. Pero debe hacerse conscientemente, para lograr un equilibrio entre militares y civiles, y con el plan de alentar a los primeros a capacitar a los civiles. Este es el sistema que funciona en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, y que fuese seguido explícitamente tanto en Portugal como en España. Parecería ser el plan que están implementando actualmente en Sudáfrica y en Brasil.

Responsabilidades de Iniciativas Futuras

Sea que haya un MD o no, sea que éste tenga abundantes recursos o muy limitados inicialmente, sea cual fuese la naturaleza de sus competencias y relaciones, dependerán de la iniciativa del ejecutivo y posiblemente del legislativo. A pesar de ello, nada es estático y en los MD de las democracias de Europa del Sur, nuevos miembros de la OTAN, Argentina y Sudáfrica, todos han acumulado nuevas competencias y (re) definido sus relaciones con otras instituciones políticas y actores extranjeros. Las han acumulado por el estatuto de fundación con el que contaron, por el esfuerzo de líderes fuertes en los MD, o algún tipo de dinámica burocrática. El tema es el grado en el cual el MD en sí mismo tiene un papel en la iniciación y formalización de estas nuevas y cambiantes funciones, especialmente en el plano legal. Aquí el tema es si el MD tiene la capacidad de formular o cambiar los siguientes niveles de legislación, enunciados desde el más general al más específico: cambios en la constitución en cuanto al MD y las fuerzas armadas; una ley orgánica para el MD y para el comando conjunto posiblemente; legislación regular aprobada por el Congreso; iniciativas continuas de políticas presentadas por el ejecutivo. Algunos MD, como el de Brasil, están adquiriendo estas iniciativas legales, mientras que otros, como el de Guatemala, no tienen poder de iniciativa. A partir de mis observaciones, concluyo que en la mayoría de países, hay poca conciencia de la importancia de tener este tipo de poder de iniciativa. Nuevamente, si una institución tiene la iniciativa para definir su estatus legal futuro, puede acumular las funciones de mejor manera y establecerse como una institución viable en la constelación de poderes que incluyen al ejecutivo, el legislativo y las fuerzas armadas.

En resumen, existen por lo menos tres requerimientos iniciales que deben ser manejados para aumentar las posibilidades de que el MD se vuelva una institución dinámica capaz de cumplir los propósitos para los que fue creado originalmente. Todo esto requiere recursos – políticos, de personal y financieros – los cuales son limitados en cualquier democracia, especialmente en las nuevas. Sin embargo, si los líderes políticos no están comprometidos con el desarrollo de la institución de un MD y con el otorgamiento de estos recursos, es difícil imaginar cómo se podrán establecer y mantener relaciones democráticas Civiles-militares.

Conclusión

Este trabajo trata sobre todo de la política de la gestión de la defensa. En el proceso contemporáneo de consolidación democrática, los problemas de las relaciones Civiles-militares se convierten menos en una posibilidad de golpes de estado militares (si bien en muchos casos, incluyendo Ecuador, Indonesia, Paraguay y Filipinas esta posibilidad se mantiene vigente), y cada vez más en la eficaz institucionalización y durabilidad de las relaciones entre civiles democráticamente elegidos y las fuerzas armadas. Se trata de cómo manejar, ajustar las difíciles relaciones entre la legitimidad democrática y la experiencia profesional militar. Basado en una experiencia de observación de una serie de nuevas democracias, se puede decir que hay razones similares para

crear un MD eficaz, y que existen una serie de responsabilidades que deben ser definidas e implementadas. Para poder lograr esto, hay un conjunto de requerimientos que se deben emprender inicialmente, y que demandan un compromiso substancial de una amplia variedad de recursos. Si quienes deciden las políticas están interesados en lograr un control civil de las fuerzas armadas manteniendo fuerzas creíbles, este trabajo les podrá ayudar como inventario de los requisitos. Se debe reconocer que quienes toman decisiones de políticas pueden no estar interesados en el tema o en estas metas. Si fuese así, este trabajo permite evaluar lo que no se ha hecho. Sin embargo, si quienes toman las decisiones de políticas desean lograr estas dos metas, se podrá complementar los recursos nacionales de capital político, de energía, fondos y personal con recursos internacionales en entrenamiento y educación. El desarrollo institucional no tiene misterios, no necesita más que voluntad, conocimiento y recursos.