



UNIVERSIDAD DE CHILE

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
MAGISTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

Los Legados Autoritarios y las Relaciones Cívico-Militares en los procesos de Consolidación Democrática: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en perspectiva comparada.

Los Legados Autoritarios y las Relaciones Cívico-Militares en los procesos de Consolidación Democrática: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en perspectiva comparada.

Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales

Natalia Vargas Palacios

Profesor Guía: Jaime Baeza Freer.

Santiago, Octubre 2013.

LA INSERCIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS FFAA Y LA REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD Y

DEFENSA EN PAÍSES DEL CONO SUR.

EFFECTOS DE LOS LEGADOS AUTORITARIOS EN LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN LOS

PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY.

Página | 3

Con especial cariño a Elizabeth y Libertad, las compañeras de ruta que me empujaron a comenzar esta travesía –la misma que ellas están terminando- con el desafío de pensar un futuro mucho mejor que el actual.

A Lautaro, Marisol, Alejandro y Consuelo que, en tiempos de crisis, fueron fuente de risas y energías para continuar.

A Walter, Lina, Alexis, Catalina y Gustavo. Los pilares familiares que siempre me están impulsando a lograr mis sueños.

Especial agradecimiento a Sergio Eissa, profesor Argentino quien me ayudó a pesar de la cordillera y a Gilberto Aranda quien siempre me indicó que este sería un buen magister para mí.

A Jaime y Miguel, que, en sus propias palabras, dejaron de ser profesores y pasaron a ser sinceros amigos. Y más que amigos, ahora son Maestros.

Esta tesis nació con la idea de cotejar con la teoría y el estudio de la Ciencia Política las vivencias que me fueron heredadas por mi historia familiar de la misma manera que heredé la forma de mi rostro o el color de mis ojos. La mía, como millones de familias en el continente, tiene su historia estrechamente ligada a la Historia nacional. Con el desarrollo institucional del país hemos recibido las repercusiones de años de democracia como de dictadura; sólo en mi familia llevamos dos generaciones que han sido perseguidas por los gobiernos militares de turno al atrevernos a pensar distinto.

Es por esto que el desafío presente en estas páginas tiene relación con cómo entendemos los límites de una democracia que ha costado mantener y que debemos abrazar como el legado que nos entregan años y años de conflictos políticos pero que a pesar de esto -y por esto mismo- debe ser perfeccionada. Las relaciones cívico militares, como parte de la política, tienen repercusiones a nivel de personas y familias. Desde la utilización y participación de los militares en política es que se ha cambiado el curso de la historia en nuestro país como otros en el continente, no sólo la historia de las instituciones, sino que también de las personas que las componen.

Por lo anterior es que dedico esta tesis a mis abuelos, Juan y Aurelia; Francisco y María Teresa quienes vivieron la persecución y de quienes mantengo viva la memoria de su existencia honrándolos con este estudio.

Contenido

Índice de Tablas	8
INTRODUCCIÓN: Fuerzas Armadas para la democracia.....	9
Capítulo 1: Democracia y Calidad de la Democracia.....	28
Transición Democrática y Consolidación Democrática	35
Los Gobiernos Autoritarios y la Transición.	42
Capítulo 2: Modelo de Reforma del sector de Seguridad: Democracia, Defensa y Seguridad en las relaciones cívico militares.	49
Capítulo 3. Cuantificación cualitativa y el análisis dicotómico: aplicación empírica del análisis teórico de los sistemas de defensa en la institucionalidad democrática.....	59
Definición de los casos.....	64
Dimensiones de Análisis.	66
Dimensiones de Análisis: Control Civil	67
Dimensiones de Análisis: Eficacia.....	76
Dimensiones de Análisis: Eficiencia	82
Capítulo 4: Los sistemas de la Defensa en el Cono Sur: Comparación entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.....	90
Las Reformas al Sistema sobre el Contenido y La Sujeción militar al poder Civil.	91
Discontinuidad del ordenamiento legal del régimen autoritario	97
Discontinuidad de Conflictos Sociales Internos.	107
Política de Derechos Humanos y Justicia Militar.	109
Las Reformas al Sistema de Defensa sobre Procedimientos: la Efectividad de las Instituciones de la Defensa.....	120
Formación Democrática de la Política de Defensa.	123
Nivel decisonal de la política de defensa y militar a cargo del ejecutivo.	127
Las Reformas al Sistema de Defensa sobre Resultados: La Eficiencia de las Instituciones de la Defensa.	135
Proceso de asignación democrático del Presupuesto	138
Existencia de Doctrina de acción conjunta de las Fuerzas Armadas	139
Capítulo 5: Procesos de Inserción democrática: Evolución de las Fuerzas Armadas en los países del Cono Sur.....	142
Argentina.....	142
Brasil.....	148
Chile	151
Uruguay.....	154
Capítulo 6: Conclusiones.	158
BIBLIOGRAFÍA	165
INFOGRAFÍA DIGITAL	169
Anexo 1.....	179
Cuadro 3.1.....	179
Anexo 2.....	180
Cuadro 4.1.1.....	180
Cuadro 4.1.2.....	182
Cuadro 4.1.3.....	184

Cuadro 4.1.4.....	188
Anexo 3.....	192
Cuadro 4.2.1.....	192
Cuadro 4.2.2.....	193
Cuadro 4.2.3.....	195
Cuadro 4.2.4.....	197
Anexo 4.....	198
Cuadro 4.3.1.....	198
Cuadro 4.3.2.....	199
Cuadro 4.3.3.....	201
Cuadro 4.3.4.....	203

Índice de Tablas

Tabla 1. Dimensión Contenido	68
Tabla 2. Dimensión Eficacia	77
Tabla 3. Dimensión Eficiencia	85
Tabla 4. Prevalencia de la Inserción democrática en la dimensión de Contenido por Variable explicativa.	92
Gráfico 1. Control Civil: Evolución por país	95
Tabla 5. Prevalencia de la Inserción democrática en la dimensión de Eficacia por Variable explicativa.	122
Gráfico 2. Eficacia: Evolución por país	123
Tabla 6. Prevalencia de la Inserción democrática en la dimensión de Eficiencia por Variable explicativa.	136
Gráfico 3. Eficiencia: Evolución por país.	137
Gráfico 4. Desarrollo de la Inserción Democrática: Argentina.	143
Gráfico 5. Desarrollo de la Inserción Democrática: Brasil.	148
Gráfico 6. Desarrollo de la Inserción Democrática: Chile.	151
Gráfico 7. Desarrollo de la Inserción Democrática: Uruguay.	154
Gráfico 8. Evolución de la Inserción Democrática de las Fuerzas Armadas.	156

INTRODUCCIÓN: Fuerzas Armadas para la democracia.

Luego de los regímenes autoritarios los procesos de democratización en el continente dejaron deudas que, luego de transcurridos más de veinte años, aun no son saldadas. La principal de ellas tiene relación con la calidad democrática y las relaciones institucionales que quedaron marcadas por aquellos resabios institucionales heredados de los regímenes autoritarios. En Latinoamérica aquellos legados autoritarios han sido, en gran parte, los responsables de los problemas que se han sucedido con respecto a crisis institucionales y que se han reflejado en diversas formas como manifestaciones y movilizaciones sociales por demandas de derechos que no son garantizados por el estado, de la misma manera, dentro del sistema democrático se han manifestado problemas en la participación democrática de los distintos actores políticos en cada uno de los poderes del estado llegando a hacerse patentes problemas graves de representatividad por parte de la ciudadanía a través del cuestionamiento hacia el ordenamiento recibido desde los regímenes autoritarios.

En otras palabras; las nuevas democracias sin llegar a transformarse en nuevos regímenes autoritarios, aun no logran consolidarse como reales democracias liberales con estándares de calidad tanto en su procedimiento, en su contenido y en su desempeño ante el contexto limitado por sus legados autoritarios bajo el cual les tocó desarrollarse. Esta realidad hace pensar en la capacidad de aumento de la calidad democrática y si es realmente posible revertir aquellos procesos de consolidación que se basan en la estabilidad a través de la institucionalización de las prerrogativas heredadas desde los regímenes autoritarios.

Si es posible revertir dichos proceso ¿Cuáles son las vías a tomar para poder revertir estas consolidaciones pactadas? ¿Cuáles son los elementos claves a tener en cuenta para controlar el avance de la calidad democrática de los procesos de consolidación? ¿Cuál es la implicancia de los legados autoritarios en la institucionalidad recién instalada?

Para poder responder estas preguntas, el trabajo a continuación presentará un modelo analítico que permita visualizar la forma en la cual nos aproximaremos al estudio de los legados autoritarios y la influencia que han tenido en las instalaciones democráticas. Las áreas con mayor nivel de resistencia al avance democrático y donde se han mantenido como parte de la institucionalidad aceptada dentro de la estabilidad lograda luego de la transición.

Comenzaremos viendo cómo el proceso de democratización se instala definido por las características del pacto fundante que da inicio a la liberación democrática. De la misma manera, por lógica temporal al ser iniciado el primer gobierno civil democráticamente electo, se esperaría que las prerrogativas que quedaron enquistadas en la institucionalidad heredada vayan desapareciendo lentamente hasta llegar a niveles propios de las democracias liberales consolidadas con altos niveles de calidad. Este pacto fundante –que puede tener diferentes inicios y responder a diversas necesidades definidas y nacidas del contexto de cada país- no es capaz de explicar por sí mismo la evolución de los procesos políticos de los países en transición ni mucho menos la actual calidad de las democracias latinoamericanas. Lo que se planteará con este modelo analítico es la necesidad de estudiar los avances en la calidad democrática desde la perspectiva de las transiciones democráticas explicando la relación existente entre

legados autoritarios, los avances históricos institucionales y la calidad democrática que definirán la consecuente consolidación del nuevo modelo de gobierno.

En el primer capítulo definiré los límites conceptuales entre la transición y la consolidación democrática, además de establecer el modelo de medición y evaluación de la calidad democrática que se seguirá para el análisis de impacto por legados autoritarios. En segundo lugar, se establecerán los legados autoritarios como unidades de análisis dentro de la institucionalidad a estudiar y finalmente, esclareceremos el modelo de análisis por régimen parcial para la transición democrática dentro de la acción gubernamental.

La división entre el proceso de transición y el de Consolidación Democrática es una línea que, conceptualmente, parece fácil de definir pero que, desde el estudio empírico se complejiza puesto que, como todo proceso, las reacciones e impactos de uno de los hechos en otros de ellos hace imposible el dilucidar una cadena lineal de reacción concatenada hacia un único fin. A pesar de esto es posible realizar aproximaciones analíticas de lo que es la transición y cómo se va generando la Consolidación Democrática desde el punto de vista institucional. Lo primero que se hace necesario para poder evaluar esto es definir las prerrogativas y legados heredados desde el régimen autoritario saliente; como lo plantea Pzeworski (1989), Karl y Schmitter (1989); Linz y Stepan (1996) entre otros, la existencia y permanencia de las prerrogativas heredadas definen la calidad democrática y su permanencia en el tiempo implica un proceso de consolidación hacia la democracia no acabado.

En este estudio las prerrogativas heredadas y los legados autoritarios serán los que definirán el cambio desde el proceso transicional iniciado por el pacto de liberalización a

un proceso de consolidación centrado en la calidad democrática. Esto ayudará a fijar el estado de avance en términos de la calidad de la democracia a nivel institucional de las relaciones cívico-militares y entregará una medida comparativa para evaluar el nivel de avance democrático de los países en estudio y su estado del arte con respecto a los militares. Es por esto que parece tener sentido, entonces, que cuando hablamos de los procesos democratizadores, son las prerrogativas institucionales heredadas las que demarcan y establecen cuándo un régimen vivió el cambio sustantivo dentro de sus fundamentos como forma de gobierno que sea capaz de mantenerse en el tiempo. Muchas veces esas prerrogativas perduran más allá de un tiempo “razonable” dejando un sistema de gobierno consolidado pero, no por ello, realmente democrático.

Con esto quiero decir principalmente que las democracias que se estabilizan con los legados autoritarios heredados aun activos dentro de su institucionalidad –o, en otras palabras, con los legados autoritarios asumidos como parte inamovibles del pacto entre la elite y por ende, imborrable de la institucionalidad del nuevo gobierno- no son democracias plenas. Pzeworski (1989) Linz y Stepan (1993), Karl y Schmitter (1991), Diamond y Morlino (2004), O’Donnell (1996) Hite y Cesarini (2008), Serra (2010) entre otros autores, nos esbozan la relación entre la calidad democrática y cómo se ve afectada con la mantención de los legados autoritarios heredados.

En términos de estos autores, una democracia con altos niveles de calidad debe cumplir con las características descritas por Dahl (1989) donde se nombran como necesarios no sólo los atributos básicos en términos procedimentales, sino que también la existencia de libertades políticas y sociales que definan un contexto propicio para la libre definición de

preferencias en las elecciones y en la participación política más allá de ellas. A estas siete características se le sumarán la inexistencia de arbitrariedad de la destitución de los cargos electos planteada por O'Donnell (1996) y un liderazgo sin veto de organismos externos al poder ejecutivo y desligado del poder militar (Karl y Schmitter; 1991; O'Donnell, 1996) como dos rasgos importantes en la desaparición de los legados autoritarios y prerrogativas de poder de las Fuerzas Armadas. Finalmente, se tomará como parte de la definición de democracia la existencia de los Derechos Humanos como eje fundamental de la legislación a futuro y el reconocimiento de los hechos del régimen autoritario saliente en el pasado (Landman, 2011).

Al integrar estas características en un solo listado, podemos ver que todas resultan la especificación de una dimensión más grande que ellas mismas. Esto obedece a cómo se entiende la democracia desde distintas líneas de pensamiento que van desde el procedimiento –como lo decía Schumpeter-, a un valor a respetar bajo los contenidos intrínsecos del sistema –como lo escribió Norris (2004) y Diamond y Morlino (2004)- y, finalmente, los resultados que debe entregar hacia los ciudadanos. Estas tres dimensiones nombradas por Morlino (2007) representan la síntesis de lo que representa una democracia de calidad para la ciudadanía y, como se podrá apreciar en el capítulo completo, las características establecidas con anterioridad, calzan en alguna de estas tres dimensiones de análisis cualitativo.

De esta manera, democracia con altos niveles de calidad serán aquellas que respeten los procedimientos democráticos en las elecciones y que mantenga las condiciones mínimas bajo las cuales se pueda asegurar una libre capacidad decisional. Además, como evaluaré

la calidad de aquellas que hayan vivido procesos de transición democrática, también se hace necesario estudiar la capacidad de decisión y liderazgo del poder civil en la toma de decisiones y los niveles de la capacidad de veto de los organismos, instituciones y partidarios que apoyaron el régimen dictatorial saliente. Esto se complementará con el contenido valórico que debiera tener la democracia, incluyendo un nivel de evaluación de la existencia de mecanismos de reconocimiento a los Derechos Humanos y los procesos de reconciliación por las acciones de los regímenes autoritarios.

Hasta el momento se han definido el campo que se espera evaluar dentro de la democracia y la calidad de ésta vista en sus tres dimensiones. De la misma manera, esta calidad democrática está definida por el proceso histórico de la transición y la posterior Consolidación Democrática y cómo, las prerrogativas y legados autoritarios heredados se instalan o desaparecen de la institucionalidad recibida.

Los legados autoritarios son aspectos de continuación histórica que se perciben tanto a nivel institucional, como persistencia del poder e influencia de los grupos conservadores a nivel cultural como manifestaciones psicológicas de autoritarismo (Hite y Cesarini; 2, 2008). “Son reglas, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias originadas por la “buena experiencia” del pasado autoritario que, como un resultado de la configuración histórica específica y/o de las luchas políticas, sobreviven a la transición democrática e intervienen en la calidad y práctica de las democracias post-autoritarias” (Hite, Cesarini; 4, 2008). En esta cita, las autoras vislumbran la relación entre la persistencia de estos legados y la calidad democrática y es este modelo de análisis de los legados autoritarios, en comparación con los parámetros de calidad democrática los que

se utilizarán para la definición de los avances institucionales de las relaciones cívico-militares después de comenzadas las transiciones de la democracia.

El análisis de los procesos de transición y Consolidación Democrática desde la perspectiva de la persistencia de los legados autoritarios heredados demostrarán el nivel de impacto en la calidad democrática presente en términos de procedimiento, contenido y resultados. De la misma manera, la aplicación de este modelo analítico no puede ser evaluado desde una perspectiva global de la institucionalidad democrática, principalmente por la imposibilidad de definir dónde es que se encuentran aquellos legados autoritarios mayormente arraigados y la forma en la cual se han mantenido en el tiempo. Para poder definir la persistencia de los legados autoritarios y su impacto en la calidad democrática es que se utilizará la noción de regímenes parciales de la democracia planteados por Schmitter (1993) y reforzados en el trabajo de Serra (2010).

Se conceptualizará el régimen democrático no como un solo régimen, sino que como un grupo de regímenes parciales institucionalizados alrededor de paquetes institucionales de puestos representativos sociales formados en época de los regímenes autoritarios (Schmitter, 1993). Esto es así puesto que la democracia como tal dejó de ser sólo un grupo de determinadas instituciones que deben cumplir ciertas obligaciones con los ciudadanos, por el contrario, se ha vuelto más compleja de analizar lo que hace sensato su estudio por desagregación de sus áreas de influencia. Es esta noción de régimen parcial la que nos ayudará a establecer los límites de análisis en las relaciones cívico-militares y estudiar cómo estos paquetes institucionales se han enraizado en los legados autoritarios dentro

de las instituciones de seguridad y defensa de los países con transiciones a la democracia (Serra, 2010).

En resumen, el capítulo uno ayudará a conceptualizar cómo la mantención de los legados autoritarios dentro del régimen parcial de las relaciones cívico-militares –o de la defensa, como los llama Serra- afectan la calidad democrática del régimen global de la democracia en, al menos, dos niveles; el primero de ellos en el avance del régimen parcial mismo por su asimilación como parte de la institucionalidad heredada, y en segundo lugar actuando como contención a las acciones democratizante de cualquier otro régimen parcial donde se encuentren enquistados estos legados autoritarios heredados, haciendo de las consolidaciones democráticas procesos que se estancan ahí donde no se pueden desaparecer dichos legados.

En el segundo capítulo me centraré en la conceptualización del Régimen parcial de la defensa y su orientación a un modelo de control cívico-militar para una institucionalidad democrática. En este apartado es importante dejar en claro cuál es la relevancia del estudio de las Fuerzas Armadas en aquellos países con tradiciones autoritarias y procesos transicionales que no han decantado en altos niveles de calidad democrática.

Como Huntington lo establece en La tercera Ola (1995) los regímenes autoritarios en América Latina estaban estrechamente ligados a las Fuerzas Armadas, es por ello que O'Donnell los caracterizara bajo un modelo burocrático-autoritario, planteamiento que siguió en curso post transiciones democráticas a raíz de los legados autoritarios heredados que se establecieron en la esencia institucional. Esta institucionalización nos da la posibilidad de estudiar las relaciones cívico-militares como un régimen parcial de la

democracia, pero también se hace necesario poder entender las relaciones cívico-militares como parte de una política pública de la cual es responsable el estado y, por lo tanto, definido por el poder civil que gobierna el estado.

Para poder congeniar las características de lo que debiera ser un régimen parcial de la defensa en democracia me guiaré por las ideas de Bruneau (2005) y Bruneau y Matei (2008) con respecto al modelo de Reforma al Sistema de Seguridad (Modelo SSR por sus siglas en inglés). Bajo esta perspectiva se retoma la noción de control civil en las decisiones pero se le entrega a este poder civil otras áreas a evaluar y de las cuales hacerse cargo. Esta Trinidad está dividida en nociones de contenido –donde es fuerte el control civil de las relaciones cívico-militares y el actuar de las instituciones de defensa y seguridad- eficacia –donde se espera que estas instituciones controladas por el poder civil cumplan con su labor primigenia- y finalmente, eficiencia –donde no sólo se espera que cumplan con su labor, sino que, además, lo hagan con la menor cantidad de recursos posible-.

Como se puede apreciar, hoy por hoy no es suficiente el control civil hacia las Fuerzas Armadas, ex participantes activos de los regímenes autoritarios, sino que la política de defensa y todo el régimen parcial de la defensa deben estar bajo parámetros de control cívico homologables a cualquier otra política pública. Se espera contar con despolitizar la participación de las Fuerzas Armadas dentro de la institucionalidad gubernamental dejando atrás la noción de actores partícipes en las decisiones políticas de la dirección de la nación. Pero esta despolitización, por el contrario, no significa que la finalidad que la función castrense esté desprovista de la dinámica que la discusión democrática de los

poderes civiles del estado le impregna a cualquier área de política pública de la cual se discute. La evaluación de la “Trinidad” en defensa debe contar con instancias de discusión democrática y los controles y contrapesos que toda política pública debe tener.

El Modelo SSR ayuda a dejar de lado la noción que estudia a las Fuerzas Armadas como el enemigo de la democracia, per se. Por el contrario, comienza a verlas de la misma manera que se evaluarían los sectores de salud, educación, economía u obras públicas dentro de un gobierno. Se reconstruye el control civil desde los mismos mecanismos civiles de injerencia utilizados en estos otros regímenes parciales en términos de su contenido, procedimiento y resultado, entregando mayor claridad al cómo se definen las funciones castrense de las instituciones de defensa, cómo se mantienen las decisiones políticas dentro de la esfera civil, cómo se prepara la fuerza para dar respuesta a las necesidades de seguridad de la ciudadanía y se eliminan las prerrogativas heredadas en este régimen parcial que impactan con tanta intensidad en otros regímenes parciales.

Finalmente, se cerrará el análisis del modelo SSR con la homologación de las dimensiones de análisis democráticos vistos en el capítulo 1. Esto será de ayuda principalmente para evaluar la calidad democrática del régimen parcial de la defensa; de esta manera, las dimensiones de contenido, procedimiento y resultado especificadas por Morlino (2007) como ejes de análisis de la calidad democrática se verán aparejadas con las dimensiones de la “Trinidad” de Bruneau y Matei (2008) siendo el Control Civil el contenido; la Eficacia el procedimiento utilizado dentro de la política pública de defensa y la Eficiencia el resultado de la ejecución de dicha política.

De esta manera, los avances que se planteen en cada una de las áreas de la evaluación de la política pública de la defensa será el nivel de calidad democrática de las instituciones de defensa, o, de forma homóloga, el nivel de inserción democrática que tienen estas instituciones luego de avanzado los procesos transicionales y de consolidación post-régimenes autoritarios. Por lo tanto este concepto, de inserción democrática, engloba la capacidad de dirección y control civil sobre las Fuerzas Armadas para la eliminación de los resabios autoritarios heredados y enquistados en este régimen parcial. También integra la capacidad de formulación de la política pública de la defensa, su preparación y su capacidad de respuesta ante las funciones definidas en el debate democrático de las fuerzas civiles involucradas.

En el capítulo tres se sistematizarán las variables a evaluar para definir el nivel de inserción democrática de las instituciones de la defensa. Desde las tres dimensiones homologadas que definen tanto la calidad de la democracia desde la perspectiva de Morlino y el modelo SSR de Bruneau se apartarán siete categorías que expresarán el centro del análisis a realizar. De estas siete categorías se desprenden 18 variables a tomar en cuenta y que han salido no sólo de la observación empírica, sino que también de la evaluación bibliográfica de distintos autores que establecen parámetros cualitativos de lo que debiera ser un Sistema de Seguridad y Defensa que funcione en una institucionalidad democrática.

Dentro de la dimensión de control civil, encontramos las categorías 1. Discontinuidad del ordenamiento legal del régimen autoritario; 2. Discontinuidad de los conflictos internos sociales y 3. Política de Derechos Humanos y Justicia militar. Estas tres categorías reflejan

las propuestas metodológicas de Serra (2010) sobre los niveles de conflictividad y la capacidad de intervención militar en política. Sin embargo, también reflejan los pensamientos sobre las condiciones democráticas de Dahl (1989), Karl y Schmitter (1991) Diamond y Morlino (2004) y Landman (2011) que evalúan la calidad democrática y también sostienen la lógica planteada por Hite y Cesarini (2008) que definen el contexto bajo el cual se mantienen los legados autoritarios dentro de la institucionalidad heredada. De esta manera, las primeras nueve variables pueden ser ordenadas dentro de estas tres categorías de la dimensión de contenido según la existencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno, la existencia del ordenamiento legal de la defensa y la existencia de cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar en la primera categoría. La existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen (Varas, 1988; Serra, 2010), participación de civiles sin veto o prohibición de grupos relevantes en los procesos de transición y Consolidación Democrática (Serra, 2010; Garretón, 1987 y 2003; Linz y Stepan, 1993) e inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las Fuerzas Armadas (Linz y Stepan, 1993; Varas, 1988) en la segunda categoría.

Finalmente, en la tercera categoría me centraré en la instalación de políticas de Derechos Humanos como parte fundante de las nuevas democracias, es por lo mismo que se evaluará la existencia de procesos de justicia por violaciones a los Derechos Humanos, los procesos de información por las violaciones del régimen autoritario saliente (Varas, 1987 y 1988; Agüero y Hershberg 2005; Landman, 2011) y la inexistencia de justicia militar en casos de crímenes comunes (Varas, 1988).

En la dimensión de Eficacia –o procedimiento, según la propuesta de Morlino (2007)- delimitamos dos categorías; 2.1 La formación democrática de la política de defensa (Stepan, 1988; Bruneau, 2005; Bruneau y Matei, 2008; Donadio, 2004) y 2.2 el Nivel decisional de la política de defensa y militar a cargo del ejecutivo (Bruneau y Matei, 2008; Pion-Berlin, 2008). En la primera de estas categorías tenemos las variables que evalúan la existencia de una comisión de defensa en los congresos nacionales (Bruneau y Matei, 2008; Baeza et al, 2010), la existencia de ministerio de defensa profesionalizado en los países a estudiar (Baeza et al, 2010) y la ausencia de agentes militares dentro de la estructura decisional y profesional del ministerio de defensa. Estas tres variables ayudarán a definir el nivel de margen institucional que se ha desarrollado para eliminar las prerrogativas con que contaban los militares luego de iniciado los procesos transicionales. En la segunda categoría evaluaré dos variables, la existencia de consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos (Bruneau y Matei, 2008; Pion-Berlin, 2005) y la utilización del Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las Fuerzas Armadas (Serra, 2010).

En la última dimensión, de eficiencia –o resultado- caractericé dos dimensiones referidas a la utilización de los recursos para el cumplimiento de la labor de las instituciones de la defensa. La categoría sobre 3.1 proceso de asignación democrática del presupuesto y 3.2 la existencia de una doctrina de acción conjunta de las Fuerzas Armadas. En la que concierne al proceso de asignación se evaluará la existencia de un procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios sectoriales (Donadio, 2004) y la inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la

planificación presupuestaria discutida para el sector defensa (Varas, 1988). En lo que respecta a la categoría sobre la doctrina de acción conjunta, se evaluarán tres variables que estudiarán la existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias (Bruneau y Matei, 2008; Serra, 2010); formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa (Bruneau y Matei, 2008; Serra 2010) y transformación de la mantención del contingente militar desde enfoque profesional a uno ocupacional (Feaver, 1988; Serra, 2010).

La evaluación de las variables a estudiar dentro de las tres dimensiones de análisis de la calidad democrática, serán medidas como variables dicotómicas en donde la Inserción democrática será el resultado de estas 18 variables ponderadas por división simple. Será este resultado –que irá desde 0 a 1- el que nos dirá cuánto se ha avanzado en materia de inserción democrática de la Defensa, donde 1 será una perfecta inserción democrática de las instituciones de la defensa y 0 una nula inserción democrática. De la misma manera, debo dejar en claro que el modelo está hecho para ser comparativo entre los regímenes parciales internos de cada país, aun cuando el nivel final de inserción democrática es comparativo entre cada país.

Los cuatro países a ser considerados cuentan con pasados autoritarios y serán evaluados en tres puntos temporales distintos de manera que se pueda establecer cambios en la institucionalidad bajo la lógica de estas tres dimensiones. De esta forma aun cuando los países seleccionados hayan tenido un punto de inicio semejante –como lo es la existencia de un régimen autoritario- es posible vislumbrar las diferencias que el proceso transicional define en el desarrollo institucional del régimen parcial de la defensa tanto a través de las

diferencias en el pacto fundante, la estabilidad de los legados autoritarios, los avances en modernización, participación del congreso o capacidad de reforma del Ministerio De Defensa entre otros muchos factores. Es por ello que Argentina, Brasil, Chile y Uruguay son los primeros países a ser estudiados bajo este modelo analítico, puesto que, cada uno de ellos representa caminos distintos que determinaron la realidad actual de sus modelos de reforma a los sistemas de seguridad.

Tres serán las preguntas centrales que liderarán la investigación respecto al nivel de inserción democrática y su posible medición en los cuatro países seleccionados. La primera; ¿Bajo qué parámetros se pueden definir los niveles de inserción democrática de las Fuerzas Armadas? Responderá a la necesidad de averiguar acerca de qué se necesita evaluar para definir de forma concreta y asertiva la inserción democrática de las Fuerzas Armadas. En Segundo lugar, ¿Existe interacción entre las variables estudiadas que expliquen el aumento, el estancamiento o la disminución de la inserción democrática de las Fuerzas Armadas en el tiempo de estudio?, y finalmente, ¿Es posible establecer patrones de interacción entre las variables que sean capaces de definir modelos de reforma al SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA de los países post- transicionales estudiados? Será la pregunta que definirá la forma en la cual los distintos países han llevado a cabo la inserción democrática de las Fuerzas Armadas a través del control civil.

En el capítulo cuatro será donde analizaré los resultados comparativos por cada una de las dimensiones entre los cuatro países seleccionados y la interrelación que existe entre el control civil, la eficacia y la eficiencia del régimen parcial de la defensa que dará

respuestas a las preguntas planteadas en términos tanto conceptuales como empíricos dentro del modelo diseñado.

Cabe destacar los resultados referidos a la primera dimensión, donde se establecen los criterios de continuidad de los legados autoritarios dentro de las instituciones de la defensa. Si bien Chile y Brasil muestran cambios en lo referido al procedimiento de la política de defensa –más Chile que Brasil por las características de la formación presupuestaria y el control del ministerio de defensa cambiado para Chile en el año 2010- estos cambios no son totalmente visibles por la inamovilidad de la dimensión de control civil, específicamente en las variables de la categoría sobre Derechos Humanos y Justicia Militar. Esto contrasta con Argentina, quien si bien posee altos niveles de control civil, su capacidad de respuesta de la defensa se ha visto disminuida como se muestra en sus dimensiones de eficacia y eficiencia.

El caso paradigmático es Uruguay quien ha mantenido avances constantes en lo referido a la dimensión de control civil y que, a su vez, se reflejan en las dimensiones de eficiencia y eficacia. Si bien parte de las variables sobre Derechos Humanos cambian casi imperceptiblemente, también es cierto que sus políticas de amnistía han sido plebiscitadas y se ha avanzado en temas de verdad y algunos juicios a militares por la participación en el régimen autoritario. Esta realidad no ha sido llevada a cabo por ninguno de los otros tres países y han tenido repercusiones importantes en lo que es la configuración del sistema de defensa enfocado, principalmente, a una preparación hacia el servicio en misiones de paz, coordinación por estado Mayor Conjunto y el notable paso de un ejército profesional a uno ocupacional.

Evaluar cómo los legados autoritarios presentes en las dimensiones de medición de la calidad de la democracia resulta útil para definir modelos transicionales y mecanismos de reformas al sistema de defensa. Dependiendo del énfasis que se le entregue a cada dimensión en el periodo de consolidación determinará ciertos resultados ineludibles con respecto a la autonomía militar y el nivel de inserción democrática de las Fuerzas Armadas. De esta manera, la dimensión de contenido, representada por el Control Civil es la que comanda los avances de las otras dos dimensiones y, a su vez, la que representa, eventualmente, el mayor impacto en los otros regímenes parciales que componen la democracia de un país.

Esto es así, probablemente, porque es esta dimensión la que refleja los acuerdos del pacto inicial de democratización y que en realidad articulan la ejecución de las nuevas políticas y su organización en los regímenes instalados, esto se puede ver con especial claridad en la categoría referida a Derechos Humanos y justicia militar donde las prerrogativas de las Fuerzas Armadas, en especial concernientes a la no investigación de los crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura, son las que con mayor frecuencia persisten en aquellos países donde el índice de medición propuesto no cambia considerablemente.

El control civil define tanto parte de la conformación de la política pública de defensa como la reconfiguración de otros regímenes parciales de un país. Es por lo mismo que los legados autoritarios institucionalizados en dicho espacio funcionan como contenedores a los posibles avances democráticos de cualquier otra área, y definen, a su vez, la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas y mantengan, igualmente bajos, los niveles de eficiencia de éstas. Los datos nos dicen que, si bien es posible llegar a ciertos niveles de

modernización que aumente la capacidad de respuesta de la defensa –como lo hizo Chile antes de 1998- estos no necesariamente responderán a un mayor nivel de inserción democrática. De la misma manera, el caso argentino nos ratifica que control civil al extremo de evitar la posibilidad de desarrollo de respuesta de las Fuerzas Armadas tampoco es el camino de un sistema de reforma al régimen parcial de la defensa.

El pensar la defensa como una de las áreas más del estado ayuda a mantener a raya la autonomía militar al tiempo que esclarece el objetivo para los que queremos mantener Fuerzas Armadas y la importancia de su inserción dentro de la institucionalidad democrática, más que nunca en Latinoamérica necesitamos Fuerzas Armadas que estén preparadas para la contención del narcotráfico, la trata humana, la piratería en los mares, el control en el espacio aéreo, los desastres naturales, etc. La Inserción democrática de las Fuerzas Armadas no sólo como concepto, sino que como característica inamovible de la institucionalidad de la defensa generará esta capacidad de respuesta que es capaz de impactar directamente en la calidad democrática tanto en un nivel sustantivo, en un nivel procedimental y de resultado hacia las necesidades de los ciudadanos.

En el caso de la defensa y las relaciones cívico-militares, esta inserción depende tanto de las instituciones de la defensa como del poder civil, siendo estos últimos los llamados a pensar el objetivo de mantener instituciones encargadas de la seguridad y la defensa nacional ahora desde la perspectiva global de la política pública que, al ser discutida por toda la sociedad a través de las instituciones democráticas instaladas, deberá ir acompañada con una visión estratégica de largo plazo y alcance y que termine cristalizándose en una política exterior de mutuo apoyo contra amenazas no

convencionales. Pero para esto, necesitamos un poder civil fuerte y participativo, una sociedad interesada en los temas de la defensa y las consecuencias de una política mal diseñada e instituciones de la defensa que dejen en el pasado la oscuridad de los tiempos donde tomaban parte del actuar político del poder civil para ser en el futuro servidores públicos a intereses globales enraizados en el respeto a los Derechos Humanos y a los valores democráticos de naciones que aún se están construyendo a sí mismas.

Desde la perspectiva de Dahl (1989), la democracia está definida por, al menos, siete características que reflejan la calidad en la actividad política y social dentro de los países a través de la capacidad que tiene la institucionalidad gubernamental en la provisión de los cargos públicos. Altos estándares de calidad democrática dependen del cumplimiento de una serie de características básicas que aseguren el libre ejercicio electoral; la libertad e imparcialidad de las elecciones, sufragio universal, el derecho de competición de los diferentes actores participantes de las elecciones, la libertad de expresión en el medio público, la existencia o no de fuentes de información y su variabilidad y finalmente, el derecho de libre asociación (Dahl, 1989).

Sin embargo, para analizar el desarrollo de los procesos transicionales se hace necesario ampliar esta visión integrando en el análisis dos aspectos importantes dentro de la acción política para que ésta sea catalogada de *democrática*; en primer lugar, es necesario asegurar que el gobierno no tenga mediación extranjera –de manera que el proceso de transición y consolidación sea un proceso autóctono de los países en cuestión- y por otro lado que el ejercicio de los cargos elegidos no debe estar sometido a la oposición dominante (Serra, 2010).

Estas dos características fueron propuestas por Karl y Schmitter (1991) y se incluirán puesto que, desde una perspectiva estratégica sobre lo que debe ser la seguridad y la defensa en un país democrático, se asocian con la capacidad de acción independiente de las autoridades electas por parte de cualquier agente estatal. Esto quiere decir que si “los

cargos militares, funcionarios civiles o empresarios estatales retienen la capacidad de actuar independientemente de los civiles electos o incluso de vetar las decisiones tomadas por los representantes del pueblo” (Serra: 33, 2010) es porque los niveles de institucionalización de la democracia dentro del proceso de Consolidación Democrática está aún muy lejos del ideal democrático al que se quiere llegar.

Estas nueve características nos entregan una visión general acerca de los primeros años de funcionamiento de las democracias recién instaladas desde una perspectiva global del régimen democrático, pero no serán capaces de decirnos el nivel de profundización democrática en el área específica de las relaciones cívico-militares, ni serán capaces de entregarnos la prospectiva de lo que debiera ser un Sistema de Seguridad y Defensa en democracia. En otras palabras, no es que estos umbrales mínimos de funcionamiento democrático no sean de utilidad, sino que en virtud de la definición de lo que es o debiera ser la Democracia, también se hace necesario definir y medir la noción de “calidad” de una Democracia.

Según Morlino (2007) hay tres ámbitos en los cuales se puede relacionar el término de “calidad” cuando éste se aplica a la Democracia; “en primer lugar la calidad es definida por los aspectos del procedimiento fijados cuidadosamente por cada uno de los productos, es decir, está en el seguir procedimientos” (Morlino: 5, 2007) bajo esta primera dimensión es donde podríamos encontrar las anteriores características tomadas de Karl y Schmitter (1991).

En Segundo lugar “la calidad de la democracia consiste en el tener un producto que tenga ciertas características constructivas, esté hecho con ciertos materiales, tenga formas y

funcionamiento definidos, junto a otros aspectos del producto precisados en detalle: (...)
Se pone atención, (por lo tanto) en el contenido” (Morlino: 5, 2007) Desde el punto de vista de esta dimensión, la democracia estaría ligada no sólo a los procedimientos, punto ya analizado con anterioridad, sino a los fines que pretende perseguir, valores y derechos a los cuales se le asocia reglas e instituciones bajo las cuales se construye como mecanismo decisional. En tercer lugar, “la calidad del producto o del servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, también en el volver a solicitar el producto o el servicio, independientemente de cuáles sean los procedimientos usados para tener ese producto o servicio, sino confiando simplemente en el resultado” (Morlino: 5, 2007), o sea, una dimensión sobre los resultados de dicho ejercicio democrático. De esta manera, Morlino establece, al menos, tres dimensiones bajo las cuales se puede evaluar el nivel de la calidad de un régimen democrático y en donde caben las siete características expresadas por Dahl (1989) y las dos descritas por Karl y Schmitter (1991).

Sin embargo, aun falta un aspecto más que incluir dentro de la evaluación de la calidad democrática. A las características de funcionamiento interno y a las de independencia internacional incluiré una que resguarda el nivel valórico del sentido de la democracia como mecanismo de interacción social; y es que hoy en día, un sistema democrático sin la integración de los Derechos Humanos en el ordenamiento legal interno de los países, simplemente es una democracia incompleta. Esta debe mencionar, insertar, propender, publicitar y respetar el ordenamiento de los Derechos Humanos como parte esencial de su existencia como democracia. Tanto institucional como culturalmente esta presencia

valórica es un factor de trascendental relevancia en la medición de los avances democráticos en la completitud del régimen Landman (2011) y especialmente, en las características específicas del régimen parcial de la defensa.

Bajo esta lógica, son los procesos de verdad y reconciliación post regímenes autoritarios una parte importante de la evaluación a realizar, principalmente porque es un primer paso a las iniciativas que reconocen los Derechos Humanos como punto de inflexión para el avance de las democracias recién instaladas luego de duros procesos de violencia institucionalizada en donde las Fuerzas Armadas estuvieron fuertemente involucradas en el exterminio sistemático de ciudadanos contrarios al régimen.

Los procesos que se vivieron en los países latinoamericanos en el uso de la tortura como medio sistemático de mantención de los Regímenes Autoritarios (Agüero y Varas, 1984; Varas, 1988; Agüero y Hershberg, 2005) y la importancia de que las instituciones militares sean capaces de entregar información post-régimen y de responder legalmente por hechos de violaciones a los Derechos Humanos se hace fundamental en la reconfiguración de las políticas institucionales con respecto a la memoria, la reconciliación y los procesos penales que conllevan a la recopilación de información (CONAEP, 1985; Ministerio del Interior de Chile, 2005). Gran parte de la instalación de las nuevas democracias están definidas por el enfoque y el cómo se llevan a cabo la articulación de las relaciones con las instituciones que fueron responsables de tortura y exterminio. En este punto, la Consolidación Democrática dentro del régimen parcial de la defensa tiene como desafío la conformación de una institucionalidad que sea capaz de *sanear* la actividad de las Fuerzas Armadas y encausarla hacia actividades que les son propias en una democracia dejando

afuera cualquier posibilidad de intervención política o utilización de la fuerza para mantener el poder.

Por lo tanto, la Calidad Democrática tiene relación directa con el Estado de Derecho; el “Accountability” Electoral; el “Accountability” interinstitucional; la *responsabilización*— vista esta como “la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil” (Morlino: 7, 2007)— la libertad e Igualdad en la información y la competencia (Morlino, 2007; Diamond y Morlino, 2004), la independencia internacional en la actividad política interna (Karl y Schmitter, 1991; Serra, 2010) y la construcción de sistemas judiciales y culturales de respeto a los Derechos Humanos dentro de la institucionalidad democrática (Landman, 2011). En otras palabras, un régimen democrático debe cumplir con todas estas características para ser considerado con alto nivel democrático.

Sin embargo, para poder llevarlas al régimen de la defensa en específico, es necesario *traducirlas* para especificar lo que implicaría cada una de ellas en un régimen parcial determinado. Una aproximación es poder construir, a partir de las tres dimensiones propuestas por Morlino (2003), un indicador que ayude a evaluar no sólo si las nuevas democracias han sido influenciadas por creencias, valores, actitudes, instituciones, organizaciones y relaciones nacidas en los regímenes autoritarios sino que también si es posible determinar dónde es que estos “Legados Autoritarios” han influido con más o menos fuerza en los indicadores a evaluar (Hite y Cesarini, 2004). Definiendo los límites del Contenido, el Procedimiento y los Resultados de los procesos del régimen parcial de la defensa se puede encontrar cómo la participación de las Fuerzas Armadas (como

instituciones de la defensa) dentro de las Instituciones Democráticas y la Sociedad Civil en tiempos de las burocracias autoritarias determinó el nivel de calidad democrática que tenemos en el régimen completo según el nivel de inserción democrática del régimen parcial de la defensa.

Tan importante como definir las dimensiones a evaluar, es considerar los cambios institucionales en un continuo histórico de cambio para poder definir tanto la Transición como la Consolidación democráticas con la intención de determinar, a través de la evaluación de las relaciones cívico militares, el momento en el cual termina una y comienza la otra (Serra, 2010) determinando cuándo las nuevas democracias dejaron de estar bajo la *tutoría* de aquellas marcas institucionales heredadas de los gobiernos autoritarios. Para poder definir cuándo la transición termina para dar paso a la Consolidación Democrática es necesario evaluar mucho más que el cambio en creencias o en la legislación y ordenamiento institucional, sino también en las relaciones que se construyen entre creencias e instituciones de los diferentes actores involucrados durante el tiempo que duró el gobierno autoritario (Morlino, 2007) puesto que en la medida que dichas marcas institucionales persistan dentro de un régimen parcial, la calidad democrática del régimen completo se verá perjudicada al mantener dentro de sí mismo instancias de persistencia autoritaria.

Esta idea de la existencia de ciertas *marcas* autoritarias heredadas desde los regímenes anteriores, son las mismas descritas por Hite y Cesarini (2004) en los llamados “Legados Autoritarios” que pueden ser definidos como la capacidad de influencia de quienes dejan el régimen autoritario,-las Fuerzas Armadas en el caso del Régimen Parcial de la Defensa-

en las nuevas democracias tanto a nivel institucional, en las relaciones entre los grupos de elites y la interrelación cultural de cada uno de los actores políticos y sociales. Estos legados autoritarios influirían en las políticas post-autoritarias definiendo, de esta manera, la calidad democrática del régimen completo (Hite y Cesarini; 4; 2004). La idea principal a utilizar en esta investigación es la noción de continuidad de dichos legados autoritarios y que puede ser evidenciada dentro del desarrollo institucional de la política pública de defensa.

Si bien esta idea se parece mucho a los enclaves autoritarios descritos por Garretón (1987) o los enclaves transicionales formulados por Siavelis (2009) amplían la noción a aspectos de interacción relacional que ambos conceptos no consideran al igual que entrega aproximación metodológica que es capaz de diferenciar de forma más específica la actuación de estos enclaves y su funcionamiento dentro de las dimensiones evaluadas y cómo éstos se relacionen entre sí. Es por esto que la noción de continuación entre los legados autoritarios pre y post transición democrática y su impacto en las políticas recientes del proceso de consolidación democrática, no tiene relación con la capacidad de *Inercia* de las políticas planteadas (Pierson, 2004), como podría pasar en el caso de que se dejaran andar las políticas llevadas a cabo por el régimen autoritario sin algún tipo de supervisión desde el nivel estatal, sino más bien con la capacidad de ciertos grupos de interés, ligados al régimen saliente, de mantener en la institucionalidad y en las relaciones culturales aspectos propios de los regímenes autoritarios de los cuales formaron parte y de los cuales se seguirán beneficiando. En otras palabras, se entenderán los legados autoritarios como *“Those rules, procedures, norms, patterns, practices, dispositions,*

relationships, and memories originating in well-defined authoritarian experiences of the past that, as a result of specific historical configurations and/or political struggles, survives democratic transition and intervene in the quality and practice of postauthoritarian democracies”¹ (Cesarini y Hite; 4, 2004)

Transición Democrática y Consolidación Democrática

Ya vistas las características que definen lo que la Democracia es, tanto en su dimensión de procedimiento como de contenido y resultado, debemos establecer cómo estas características evolucionan luego de manifestado el inicio de la transición y su posterior consolidación democrática. Para comenzar, se hace necesario definir los límites entre la “Transición Democrática” y la “Consolidación Democrática” estableciendo dónde termina un proceso para que comience el otro. Esta diferenciación, será importante para estudiar las evoluciones del Sistema de Seguridad y Defensa de los países en estudio, de manera que se pueda tener en claro el contexto institucional y social que resguarda las reformas a dicho sistema.

La democratización es el proceso mediante el cual se pasa de un régimen autoritario a un régimen democrático, siendo este proceso un pacto entre quienes gobiernan y la “disidencia” del régimen (O’Donnell y Schmitter, 1986). El resultado de dicho pacto –que es tomado como paso inicial del proceso democratizador- debe dar como resultado una

¹“ Reglas, Procedimiento, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones, o memorias originadas en la bien definida en la experiencia autoritaria del pasado que, como un resultado de configuración histórica específica y/o problemas políticos , transiciones democráticas sobrevivientes e interviene en la calidad y práctica de democracia post-autoritaria” Traducción propia.

democracia lo suficientemente democrática que sea capaz de definir el final del proceso democratizador (Rustow, 1987).

Sin embargo, este proceso no necesariamente termina en una democracia plena. Autores como Linz y Stepan (1996) nos hablan de los problemas que se tienen en el marco de la continuidad administrativa en el ámbito legal, burocrático y coercitivo (Agüero, 2003) que ejerció el régimen autoritario saliente y que queda como herencia al régimen democrático recién instalado. En este último punto, el sistema militar y su relación con el poder político establece un punto neurálgico dentro del establecimiento entre el fin de la Transición y el comienzo de la Consolidación (Serra, 2010); Esto quiere decir que si bien hay un momento dentro de la transición donde se logra instalar, finalmente, el primer presidente civil electo bajo los parámetros procedimentales de la democracia, aun queda en la estructura institucional un aparato burocrático y legal que resguarda, a su vez, el aparato coercitivo del régimen autoritario. Es en este último punto donde las Fuerzas Armadas y, en algunos casos, las Fuerzas de Seguridad Pública son el resultado de la mantención de los últimos residuos del régimen saliente principalmente, por el nivel de involucramiento que tuvieron en la mantención del régimen por ser aparataje coercitivo en él y mantenerse en la institucionalidad a través del acuerdo democrático por el cual se llevaron a cabo los procesos transicionales.

Desde la perspectiva del *Régimen Parcial de la Defensa*, lograr que las prerrogativas de las Fuerzas Armadas vayan disminuyendo al tiempo que vaya disminuyendo la participación activa en las decisiones de gobierno de estas, pasa por cómo se ve reflejado el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Tanto Przeworski (1989) como Linz y Stepan (1996) nos hablan

de la importancia del control civil sobre las Fuerzas Armadas aunque no son capaces de especificar ni ahondar en qué ni en cómo es que este debiera articularse, en términos concretos, dentro de las nuevas democracias (Serra, 2010).

Podríamos decir que la relevancia del control civil radica en llevar al nivel del marco institucional la anulación completa de las prerrogativas de estas instituciones de la defensa invalidando el poder de estas de vetar a los gobernantes democráticamente electos (Serra, 2010) o sea, desde el punto de vista de la dimensión procedimental, establecer los marcos institucionales bajo los cuales las nuevas relaciones entre civiles y militares vayan acomodándose a los procedimientos del nuevo régimen democrático. Aun así, este control civil no es antojadizo y tampoco puede implementarse desde una perspectiva netamente procedimental; si desde el ámbito del contenido de la democracia –esto es, qué valores debiera contener una democracia para hacerla sustentable– persisten *Legados Autoritarios* será imposible poder implementar los valores e instituciones propias de la democracia. Es parte del control civil eliminar aquellos agentes, instituciones, actores, grupos u organizaciones que reconozcan, admitan o se identifiquen con el proceso llevado a cabo por el régimen autoritario. En la medida que persistan los legados autoritarios al nivel relacional, aun cuando el procedimiento incluido en la legalidad del ordenamiento jurídico se establezca, el proceso de transición será un proceso que seguirá a la espera de la pieza que falta para pasar al estado siguiente de institucionalización y persistencia democrática.

Esto es lo que sucede si decidimos definir la transición y consolidación sólo a través de las prerrogativas que las Fuerzas Armadas pierden ante las Instituciones Democráticas y si

asumimos la transición democrática como un proceso homogéneo en todos los ámbitos de la acción gubernamental. Es en este punto que debemos incluir la noción de estudios parcelados de los procesos de transición y Consolidación Democrática para poder definir cuándo termina uno y comienza el otro.

Si pensamos en la transición democrática como un todo, en la cual la transición tiene como objetivo sacar del ideario colectivo aquellas dinámicas interrelacionales bajo las cuales se imponían los valores del régimen autoritario saliente en todos los campos de acción social, notaremos que la Democracia como tal no se consolida; por el contrario, son “*paquetes institucionales*” los que se van transformando de forma coordinada –o no- ante los procesos democratizadores que ligan a los ciudadanos con las autoridades, entre los ciudadanos y entre las distintas autoridades (Schmitter, 2009; Serra, 2010). Esta propuesta metodológica hace posible establecer de manera más específica los avances en las instituciones de la defensa viéndolas como “Regímenes Parciales” (Schmitter, 1993). De esta manera, la Consolidación Democrática avanza a través de cada régimen parcial a través de un *efecto dominó* en donde cada régimen parcial impacta en otros hasta llegar el momento en el cual las autoridades electas sólo responden a los electores y no a otro poder interno.

Sin embargo acá aparece otro problema; el cómo definir el fin de la consolidación. Anteriormente mencioné que el fin de las prerrogativas militares no basta para poder tener en claro cuándo una democracia es persistente y se puede establecer un Sistema de Seguridad y Defensa acorde a la noción valórica de la ésta. Esta definición se vuelve problemática, principalmente, por la connotación tautológica que implica la definición de

Consolidación; *cuando en un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas* (Przeworski, 1989), en otras palabras, *la Consolidación Democrática está terminada cuando ésta se encuentra consolidada en los actores y grupos que componen una democracia* (Serra, 2010).

Dada esta imposibilidad, tomaremos como fin de la Consolidación Democrática *“cuando la autoridad de un Gobierno limpiamente elegido (dimensión procedimental de la calidad democrática) y el poder legislativo están adecuadamente establecidos, es decir, sin las limitaciones (del régimen autoritario) y cuando los mayores actores políticos y la mayoría del público esperan que el régimen democrático dure en el futuro previsible (Dimensión por Resultados)”* (Serra: 62, 2010). Para completar esta definición, en el presente trabajo se tomará como un proceso de consolidación finalizado, aquellos que además de todo lo demás, cumple con la aceptación mayoritaria de los valores democráticos, que van desde el respeto y fomento de los Derechos Humanos hasta la mantención de la separación de los poderes del estado como una de las bases principales para la mantención de la democracia (Dimensión de Contenido).

Para el tema específico de los Militares se utilizará el análisis de la continuidad administrativa mencionada anteriormente por Linz y Stepan, es así que la Consolidación Democrática desde la perspectiva de las relaciones cívico militares estarán definidas por la desaparición de las instituciones, procedimiento y expectativas que son incompatibles con un funcionamiento pleno del régimen democrático sin que se permita, de este modo, la mantención y continuación de los beneficios que se habían creado en el régimen

autoritario para aquellas fuerzas –civiles o militares- que estuvieron manteniendo el régimen saliente. En este punto, entonces, es de especial importancia verificar el cómo se ha desarrollado la articulación de la reforma a las Fuerzas Armadas dentro del contexto transicional y de consolidación demostrando el cómo éstas se van acomodando a los procedimientos democráticos (Serra, 2010).

El proceso de democratización de las Fuerzas Armadas, para que decante en una consolidación estable y de democracia plena, debe contar con la iniciativa civil para establecer el buen ordenamiento de lo que deben ser las esferas de poder de un gobierno democráticamente establecido. El control civil, pasa a ser una fuerza fundamental y articuladora dentro de la Consolidación Democrática en el régimen parcial de la defensa y en la función de las Fuerzas Armadas dentro del nuevo ordenamiento institucional.

Pero este aporte de la fuerza civil no es un aporte desestructurado ni mucho menos desligado de los valores democráticos de lo que *debiera* ser la instalación democrática para los gobiernos venideros. Se hace necesario poner especial énfasis en diferentes aspectos que impactan, de manera directa o indirecta, en el contexto que enmarca el proceso de transición. Según Augusto Varas, una política democrática que lleve a cabo una instalación exitosa de las Fuerzas Armadas en el sistema democrático de los gobiernos recién instalados, debería contar con control civil en, al menos, los siguientes aspectos:

- 1) “La política de Derechos Humanos
- 2) La fórmula precisa de la transición, caminos que se llevaron a cabo, las concesiones entregadas, acuerdos mínimos y avances de las condiciones bajo las cuales se realizó el proceso de transición

- 3) El Papel de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento institucional y los avances que dentro de este ordenamiento puedan tener según la política interna –definida por el cuerpo civil de la defensa-
- 4) Los Recursos asignados al Item de la defensa
- 5) Definición del rol castrense de la Defensa en el ordenamiento gubernamental
- 6) Proceso de desmilitarización del Estado y la sociedad y la consecuente redefinición del papel y función militar en el marco de la nueva inserción internacional de los países” (Varas: 212, 1987)

Para poder llevar a cabo una política transicional con respecto a estos temas es necesario involucrar al poder civil dado lo improbable que los cambios se realicen por medio de los mismos a quienes afectarían, principalmente porque dentro de lo que fueron los regímenes autoritarios, los temas de recursos financieros y humanos, violaciones de Derechos Humanos, función castrense y la militarización de la sociedad civil, correspondieron a políticas sistemáticas de respuesta del régimen para su auto perpetuación en el poder, por lo cual no entrar a disputar estas áreas, transformadas en áreas específicas de las Fuerzas Armadas , constituiría un retroceso para las transiciones democráticas no sólo desde el punto de vista del régimen parcial y las relaciones cívico-militares, sino también en términos del conjunto del régimen político y de ordenamiento gubernamental, que demostrarían, por lo tanto, la incapacidad que se demuestra por parte de los civiles en no haber logrado desterrar tanto de sus instituciones como de las relaciones sociales aquellos enclaves autoritarios y transicionales -desde la perspectiva descrita por Garretón (2003) y Siavelis (2009)- como los Legados Autoritarios (Hite y Cesarini, 2004) que habrían quedado desde los regímenes autoritarios salientes.

Los Gobiernos Autoritarios y la Transición.

Si algo nos dejaron en claro los Regímenes Autoritarios del continente es que lo descrito por Huntington acerca del control objetivo de los civiles por sobre los militares no es lo que pasó con las dictaduras latinoamericanas. El control objetivo, por lo tanto, parece no ser la vía más eficiente de estructuración de las relaciones cívico-militares del continente; la relación entre estos regímenes autoritarios y la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional* demuestra el contexto de ideologización que excusara la presencia de los militares dentro de la esfera política, siendo esta, a diferencia de lo que planteaba Huntington, una justificación ligada a una ideología preponderante dentro de la cual las Fuerzas Armadas fuera de ser autónomas, se convertían en los garantes de la constitución y el ordenamiento civil.

Si bien esto se muestra en distintas facetas y formas a través de los países latinoamericanos, es claro que muchos de los países del continente mantenían dentro de sus Fuerzas Armadas esta idea en donde la institución, como tal, era la llamada a entregar la estabilidad que los gobiernos, demostraban, no eran capaces de mantener (Stepan; 1988). De esta manera, en el poder, las Fuerzas Armadas, actuando como monistas en el gobierno (Stepan; 1988) debían mantener su actuar fusionando su “profesionalismo” con las características necesarias para poder gobernar y mantener el régimen (Agüero, 2004). Este tipo de mixtura, luego de llegado el momento de la transición, ayudó a mantener un aparataje administrativo ligado a esta visión de coexistencia en el ámbito político de los civiles en donde es *razonable* el que los militares estén involucrados tomando decisiones competentes al ejecutivo.

En este punto, no solo aparecen las características que entrega O'Donnell con referencia a las burocracias autoritarias, sino que además, estas características se suman a las que las Fuerzas Armadas, por ser Fuerzas Armadas, tienen como institución. Según lo plantea Agüero (2004) citando a Stepan, las Fuerzas Armadas dentro del gobierno deben mostrarse como Institución, en donde se toma en cuenta la profesionalización militar y el ordenamiento institucional dentro de un Estado de Derecho. También deben mostrarse como Legislador; suprimido el Estado de Derecho se hacía necesario entregar cierto ordenamiento legal en donde determinar de forma jurídica el actuar Civil como Militar en un estado autoritario.

Finalmente las Fuerzas Armadas deben actuar como inteligencia, esfera ligada al control civil tras la supresión de los derechos básicos de la ciudadanía, es por esto que no resulta extraño tener los problemas que los cuatro países muestran por las violaciones de los Derechos Humanos de los regímenes autoritarios y el trato que se les da a este tema en los procesos de transición y consolidación. Como se verá más adelante, este es un factor crucial en lo que a la transición se refiere y a la instalación de una política pública de defensa con valores democráticos que sustenten la consolidación con profundización en la democracia.

Por lo anterior es que se puede establecer que las Fuerzas Armadas como directores de los regímenes autoritarios actuaron tanto en la burocracia estatal, como formadoras bajo la noción profesional y como agentes de inteligencia estatal (Agüero, 2003), tres dimensiones en las que se configuraron como poder monista y bajo las cuales buscaban no sólo entregar estabilidad y seguridad nacional-como desde un inicio se decía- sino que

implementar, utilizando el discurso de la seguridad nacional, la capacidad de control hacia la sociedad civil, mediante la ideología militar y la coerción a través del ejercicio de la fuerza política, militar y legal. (Stepan, 1988)

Así, la profesionalización de las Fuerzas Armadas no generó bajos niveles de involucramiento político como se esperaba sería dentro de un contexto de control “objetivo” de la sociedad civil hacia los militares. Muy por el contrario, en las etapas autoritarias de los países latinoamericanos parecía ser que más que desprofesionalizarse, las Fuerzas Armadas por un lado mantenían un alto nivel de profesionalización militar al tiempo que podían seguir manteniendo el ejercicio del poder (Stepan, 1988).

En el caso Brasileño, Chileno y Uruguayo, al menos, se veía una clara determinación por mantener un ordenamiento institucional que asegurara la permanencia de las Fuerzas Armadas en las decisiones del ejecutivo en momentos de la transición y la Consolidación Democrática y un auge en lo que a la profesionalización se refiere. En Argentina, por el contrario, pareciera ser que el fracaso de la Junta Militar post Guerras de las Malvinas sería la explicación ante el proceso diferenciado con los otros tres países –esto quiere decir que los militares, en aquel país, no fueron capaces de responder dentro de la esfera burocrática en la que estaban desempeñándose rompiendo la actuación coordinada de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas -. Esto se hace aun más patente en cómo luego de las dictaduras, los altos oficiales se mantuvieron dentro de sus rangos y puestos ejercidos durante los regímenes autoritarios, además de mostrar posturas contrarias a las reformas de los servicios militares –al menos en el caso Brasileño y Chileno, y con menor nivel en el Uruguayo-, el presupuesto nacional para armamento y los planteamientos que

dictaminaran un aumento de las libertades para la esfera civil mientras seguían ejerciendo el poder (Stepan, 1988; Agüero, 2003).

Volviendo al caso de Argentina, la decisión que llevó a las Fuerzas Armadas a la Guerra de las Malvinas demostró que la acción fraccionada de las Fuerzas Armadas en las decisiones del ejecutivo, decantarían en la finalización del régimen militar. Lo que llama la atención es que a pesar del fracaso que decantó en el colapso del gobierno militar, la Junta Nacional se quiso mantener en el ordenamiento institucional a través de las “Actas para la reorganización Nacional” como instrumentos supraconstitucionales que entregaban un ordenamiento legal al actuar de la Junta de Gobierno en 1976; algo similar con el caso chileno donde se creó una nueva constitución que resguardaba los enclaves autoritarios y las prerrogativas de las Fuerzas Armadas .

Finalmente, en lo referido a la labor de inteligencia por parte de las Fuerzas Armadas , la labor de los diferentes gobiernos autoritarios sobre los casos de violaciones de los Derechos Humanos y la mantención del control civil constituyen una constante en los cuatro países que constituyen este caso de estudio. Los procesos de amnistías, procesamientos y cambios institucionales a este respecto deja mucho por avanzar aun hoy, luego de más de 20 años de comenzado el proceso transicional. Si bien se puede entender la importancia del análisis sobre lo sucedido dentro del marco de los Derechos Humanos, ingresar en este estudio el análisis de los procesos judiciales en el marco de las políticas de Derechos Humanos y el rango que estas tienen con respecto a la participación política de las facciones civiles que apoyaron los regímenes autoritarios y siguen participando en política en medio de las decisiones tomadas en plena transición y

consolidación democrática. Según lo describió Varas (1988), este reconocimiento de las violaciones de los Derechos Humanos con su consiguiente política de reconocimiento, memoria y reparo deben estar ligadas a una visión preclara de lo que debieran ser las relaciones cívico militares de una democracia consolidada, determinadas, siempre, desde la esfera civil, idea reforzada en lo que acontece dentro de las políticas de reparación (Zalaquet, 1999) y en la construcción de institucionalidad democrática más allá de los hechos puntuales sucedidos en los regímenes salientes (Landman, 2011).

Estas distinciones, en las cuales las Fuerzas Armadas no sólo actúan como gobierno, sino también como órganos legisladores al mismo tiempo que es capaz de mantener su poder a través de la violencia (en lo que a órgano de inteligencia se refiere) determinarán en las democratizaciones latinoamericanas la forma y fondo de dichas democratizaciones, principalmente porque es a través de acuerdos –desde una perspectiva de “salida de mutuo acuerdo” como lo plantea Schmitter (1986)- que se logra llevar a cabo el proceso democratizador. Sin embargo, la forma del pacto de transición (Desde la perspectiva de Rustow (1987) define la mantención –o no- de las prerrogativas que las Fuerzas Armadas siempre quisieron mantener luego de finalizado el régimen autoritario.

(...) las prerrogativas institucionales de los militares se refiere a esas áreas donde, cuestionadas o no, las Fuerzas Armadas en tanto institución suponen tener un derecho adquirido o un privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, para jugar un rol dentro de áreas extramilitares en el aparato del

Estado, o incluso para estructurar relaciones entre el Estado y las sociedades política o civil.”(Stepan; 116; 1988)

Siendo la democratización una potestad “otorgada” por parte del orden totalitario, es esta fuerza la única capaz de quitar dicha potestad en el caso que las “prerrogativas” en el momento de la transición, no sean cumplidas (Stepan; 1988). Esta es una dimensión relacional de cómo las instituciones de la defensa se presentan dentro de un gobierno democrático y una situación a la cual el poder civil debe hacerle frente más allá de las características netamente institucionales o legales. Página | 47

Lo que se debe mantener claro, bajo la línea de la transición como proceso inicial de la consolidación democrática, es que la sujeción militar al control civil se define por la interacción de los actores que dieron el primer paso hacia la democratización a través del acuerdo de transición; mantiene en su seno las disputas tanto de los partidarios como de los contrincantes al régimen autoritario saliente con respecto a la forma de mantener los legados autoritarios en el nivel burocrático, en la profesionalización de las Fuerzas Armadas y en el nivel de inteligencia –las tres áreas bajo las que se enfocaban la labor de los militares en el régimen autoritario-. Es por esto que la consolidación no estará completa sino hasta que las prerrogativas, legales, institucionales, relacionales y culturales, o sea los Legados Autoritarios, de los militares hayan sido eliminadas o, al menos, neutralizadas.

Para esto, la acción civil debe estar enfocada en la alineación de la acción militar bajo la resignificación de la labor castrense intensificando su relación desde el punto de vista de

las tres dimensiones de calidad democrática vistas en el capítulo anterior, incluyendo dentro de estas dimensiones la profesionalización y el modelo de relación de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas.

Los procesos de transición, en conclusión, han estado permeados por el discurso de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la permanencia constante en el ámbito institucional de aquellas esferas de acción que mantuvieron durante los regímenes autoritarios tanto en su esfera como institución, como agente legislativo y como aparato de inteligencia. Como consecuencia, podemos ver que aun cuando haya una profesionalización de las Fuerzas Armadas, estas no necesariamente se quedan a la vera del ordenamiento estatal, principalmente porque la formulación de la Seguridad del Estado –y en algunos casos, la casi nula diferenciación entre la seguridad interna y la externa- hace que se reconfigure su actuar en la institucionalidad basada en una ideología alineada a un sector político que los “llama” a ser partícipes de los gobiernos, como sucedió en los tres casos anteriormente nombrados.

Para poder eliminar este patrón de dependencia, es que se hace necesario definir el “deber ser” de las instituciones de la Defensa y las relaciones que debiesen tener con las instituciones democráticas bajo la perspectiva de las relaciones cívico-militares que debieran primar en una democracia consolidada. Para esto, es que en el capítulo siguiente definiremos la prospectiva de la política pública de la defensa y los pasos llevados a cabo en aquellos países con experiencias transicionales.

Capítulo 2: Modelo de Reforma del sector de Seguridad: Democracia, Defensa y Seguridad en las relaciones cívico militares.

Hasta el momento el análisis de la calidad democrática y las características principales que debe asegurar dicha democracia está sustentada bajo los principios que debemos analizar para definir cuándo la transición y la Consolidación Democrática están terminadas. Esto quiere decir que, para definir el fin de los procesos de consolidación, se hace necesario evaluar la eliminación de las prerrogativas de las Fuerzas Armadas y de los grupos de interés ligados a estas, que participaron dentro del régimen autoritario saliente y que aun se sienten representados por este régimen.

Sin embargo, debemos acotar más nuestro análisis, principalmente por la noción de regímenes parciales y nuestro interés en determinar cuán democráticamente insertos están los sistemas de defensa y seguridad en los países que han pasado de regímenes autoritarios mediante procesos de instalación democrática en el último tiempo. Para esto, la política de la defensa nacional de cada uno de los países debe estar alineada a las necesidades y características propias de un ordenamiento democrático y los intereses que la nación y el estado democráticamente constituido se entregue a sí mismo. Pero para llegar a este punto, se deben esclarecer qué es un sistema de defensa democrático y cuáles son las respuestas que por parte del gobierno y el estado en su conjunto esperan de quienes hacía unos años estaban al mando del gobierno y hoy deben demostrar estar a la par de los valores democráticos tanto desde la perspectiva del contenido y su procedimiento, la eficacia del sistema convenido en la democratización y la eficiencia de sus procedimientos.

En las relaciones cívico militares y el sistema de defensa y seguridad, al igual que lo tiene

la teoría de la democracia de manera más completa, debemos configurar aquel ideal de lo que sería un sistema institucionalizado de control Cívico sobre los militares que contenga fundamentos democráticos de manera que podamos establecer de forma tangible el nivel de democratización de los sistemas de defensa.

Para efectos de esta investigación, sin embargo, homologaré esta noción de *democratización* de las Fuerzas Armadas a la noción de *Inserción democrática*, puesto que me centraré más en la capacidad que han tenido los gobiernos post-autoritarios de ir alineando la política, las instituciones y la estrategia de la defensa a los parámetros democráticos mencionados más arriba. Esto no necesariamente tiene relación con la reconfiguración del ordenamiento interno de las FFAA, que implicaría la conformación de las antigüedades de los rangos militares hasta la configuración de la jerarquía militar, la preparación de la fuerza o cambios dentro del sistema de movilización del ejército. Temas que no analizaré en este trabajo.

En las relaciones cívico militares, la mantención del control civil como uno de los factores predominantes en la toma de decisiones y en la aplicación de la política de defensa y seguridad de los diferentes estados es el eje central de la construcción de la política pública de defensa. Sin embargo este control cívico no es suficiente para determinar qué hacer y cómo establecer un sistema que, al mismo tiempo que resguarde los valores democráticos de los gobiernos, sea capaz de dar respuesta en límites que corresponden a los mismos parámetros que se le aplicaría a cualquier política pública de un país. En otras palabras, dar un paso más allá de la sola definición de la Defensa y la Seguridad que se centren en la toma de decisiones de los civiles con respecto a temas militares, sino que también pueda evaluar el nivel de discusión, valoración, construcción y ejecución de la

política de defensa, diferenciando las decisiones estratégicas, en manos de civiles, de la dimensión ejecutora, a cargo de los militares.

En el desarrollo del estudio de las relaciones cívico-militares esto implica una mirada que vaya más allá de la controversial intervención e influencia del poder militar, en especial luego de la inaplicabilidad del llamado control civil objetivo como mecanismo de control efectivo a las Fuerzas Armadas (Huntington, 1985). La profesionalización militar, por sí misma, no es la respuesta para la mantención de un sistema de Defensa y Seguridad acorde a lineamientos democráticos, más aun cuando quedan muchos desafíos dentro de aquellos países que tuvieron pasado autoritario y deben vivir procesos de reformas de aquellas instituciones directamente involucradas en la mantención de los regímenes autoritarios salientes.

Una posible respuesta a la incapacidad que tuvo el ordenamiento institucional de evitar la aparición y permanencia de las Fuerzas Armadas en las decisiones políticas en momentos de grandes conflictos internos de los gobiernos latinoamericanos fue el haber dejado de lado la configuración multidimensional de las relaciones entre las instituciones de un estado organizado, principalmente cuando éste se ve enfrentado a crisis internas de los gobiernos y en donde la estructura institucional no es capaz de entregar respuestas a los ciudadanos como a los participantes dentro de las decisiones políticas. Si tomamos en cuenta las dimensiones propuestas anteriormente por Morlino (2003) como dimensiones a evaluar en la calidad democrática, podemos establecer que para el régimen parcial de la defensa, la exposición y la construcción de un control civil objetivo, dejaba de lado la implementación de valores democráticos, -desde una perspectiva de la dimensión de contenido- y el control presupuestario en términos de las dimensiones de eficacia y

eficiencia. Problemas que se acentuaron con la participación de las Fuerzas Armadas en el gobierno según lo explicitó Agüero (2003; 2005).

Es por lo mismo que debemos definir qué es y cómo sería un Sistema de Seguridad y Defensa propia de un ordenamiento democrático. A quién respondería y cuál sería el rol de las fuerzas políticas civiles en la mantención de las decisiones estratégicas a salvo de los intereses netamente militares o de cualquier tipo que menoscabe los fundamentos de la institucionalización y reinserción de las Fuerzas Armadas a un sistema de persistencia democrática.

Para esto, asumiremos un Sistema de Seguridad y Defensa ideal como guía a la configuración de variables a evaluar de los sistemas de seguridad y defensa actuales. Para comenzar, debemos establecer dos factores claves que definen la naturaleza de los sistemas de defensa; para ello necesitamos saber si el control Cívico Militar está basado en:

- 1) cómo la organización militar y policial está sometida al control civil y
- 2) cómo el control civil está sometido al proceso democrático. (Serra, 2010)

Estos dos factores podrán definir bien en la posición en la cual comienza un proceso de inserción democrática y las medidas necesarias para la reforma al sistema de seguridad y defensa. En palabras de Stepan, tanto el nivel de control civil como el nivel de institucionalización democrática definirán la relación entre Niveles de Democratización y la sujeción militar al poder civil (1988). Una reforma al Sistema de Seguridad y Defensa debe tener en cuenta las relaciones existentes entre el contexto social en el cual se enmarca la discusión sobre la inserción democrática, consecuentemente, la vía de

democratización utilizada para llevar a buen puerto la transición democrática definirá la calidad de la democracia (Morlino, 2007) puesto que será dicho modelo lo que, a su vez definirá los acuerdos que se reflejarán en el ordenamiento institucional y las prerrogativas que las Fuerzas Armadas y los grupos de poder relacionados mantienen luego de comenzado el proceso transicional (Garretón, 2003; Hites y Cesarini 2004) y por lo tanto, será uno de los factores que influirán en la determinación del fin –o no- del proceso de Consolidación Democrática dentro del régimen parcial de la defensa desde la perspectiva de la labor que deben cumplir los militares y cómo ésta debe ser cumplida.

Más allá de las críticas que plantea Stepan (1988) con respecto al control civil objetivo propuesto por Huntington (1985) aparece un vacío en la conceptualización de la función que las Fuerzas Armadas deben cumplir en el Estado, tanto desde la perspectiva de su cumplimiento como desde la perspectiva de su formulación. La generación de una política de defensa que contenga la forma y la vía necesaria para la configuración de la función castrense eran factores que hacía unos cuantos años no se tomaban en cuenta como relevantes en la inserción democrática de las Fuerzas Armadas. Después de todo, las transiciones democráticas y su consiguiente proceso de consolidación en las distintas áreas de gestión institucional iban avanzando paralelamente aun cuando la costumbre y el ordenamiento institucional heredado definían muchos de los mecanismos de interacción de los actores que configuraban el proceso transicional.

La Defensa, con el recuerdo reciente de una institución fuertemente ligada a los regímenes salientes, no era un régimen parcial al cual poner especialmente atención dado los riesgos políticos y las posibles inestabilidades a las que se enfrentaba en el caso de

querer eliminar sus prerrogativas. Esto significó en esta área que los legados autoritarios, en cada uno de sus tres niveles de influencia social, entiéndanse Contenido, Procedimiento y Resultado, se encontraban fuertemente arraigados en las interacciones de las democracias recién instaladas. Sin embargo, esto último no evitó que se desarrollaran áreas de estudio acerca de la función de las Fuerzas Armadas en democracia y el ordenamiento que deben cumplir dentro de una institucionalidad donde se espera tengan pesos y contrapesos para desarrollar dicha función específica sin interferir en las otras áreas de interés gubernamental, más específicamente, en las decisiones de orden político y que competen solamente al ejecutivo y al legislativo.

De esta manera, un modelo de Sistema de Defensa debe incluir los tres niveles de análisis de calidad de la democracia, incluyendo en su inserción la especificación de los valores a los cuales debe servir como el aparato encargado de la defensa de la nación. La función castrense en la actualidad debe ser capaz no sólo de responder a los conflictos por amenazas convencionales –basadas principalmente en el resguardo de los límites fronterizos y la seguridad nacional-, sino que estar preparada para responder a amenazas no convencionales -como el narcotráfico, crimen organizado, desastres naturales, etc.- (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2010) dentro de los límites de derechos tanto nacionales como internacionales que corresponden a una democracia liberal.

Esta capacidad de respuesta, entonces, debe encajar con “Una concepción moderna, democrática y renovada de la Defensa, pasa por afirmar la necesidad de una doctrina militar que apunta a fortalecer el dispositivo disuasivo, pero que al mismo tiempo, no confunda Defensa con fronteras territoriales y se abra a una concepción más amplia de

soberanía” (Varas: 230, 1987). Por lo tanto, el control cívico debe estar basado en preceptos democráticos con contenido valórico y dar espacios para la discusión del sistema de defensa que queremos y la función castrense que esperamos poder llevar a cabo.

Para lo anterior se hace necesario complementar el control cívico planteado por David Pion-Berlin (2005) sacándolo del paradigma sobreviviente de la Guerra Fría que tan bien plasma Huntington. De esta manera, el control civil no sólo tiene que establecer las directrices que la política de Defensa debe tener tanto hacia los conflictos convencionales como no convencionales (Varas, 1987; Pion-Berlin, 2005; 2008) sino que se hace necesario que el poder civil participe dentro de las decisiones propias de la fuerza militar. Esto quiere decir; según la representación de la fábula del zorro y el erizo, planteada por Bruneau (2005) que si bien el poder civil sabe de todo, el poder de los militares radica en saber “de la única gran cosa”, que es acerca de la Defensa, un espacio que desde esta perspectiva (la del erizo) resulta siempre una amenaza al poder civil (que siendo “el zorro” no sabe de “la única gran cosa”) y esto se ve acentuado cuando ha habido una historia de regímenes autoritarios que fueron capaces de subyugar dicho poder civil.

En este caso, no es sólo una opción el saber sobre “la única gran cosa de defensa” sino que se hace un imperativo en el caso que se quiera lograr la consolidación democrática; no es sólo poder definir hasta qué punto se está en camino hacia la democratización del régimen parcial de la defensa, sino que establecer una guía en la cual podamos asegurar la desaparición gradual de los legados autoritarios que aún subsisten en los países con consolidaciones democráticas incompletas.

Para esto, se hace necesario tener en consideración el nuevo concepto de relaciones cívico-militares planteado por Bruneau y Matei (2008) bajo el cual se consideran como factores imprescindibles

- 1) la existencia de un control democrático;
- 2) tener un control y delimitación de lo que las fuerzas militares y las otras fuerzas de seguridad estatal hacen y
- 3) cuáles serían las implicaciones de estas instituciones en la democracia.

Al igual que Pion-Berlin, la importancia de la conceptualización de las relaciones cívico-militares radica en el control civil sobre los militares, sin embargo, para esto, se hace necesario integrar otros elementos determinantes para el control efectivo, o sea hacer que el zorro –el poder civil- entienda y decida acerca de la única gran cosa que sabe el erizo –las Fuerzas Armadas -; en Defensa y Seguridad Nacional. En esta discusión es que Bruneau (2005) y Bruneau y Matei (2008) establecen un modelo de análisis donde el control civil está inserto en la “Trinidad” de las relaciones cívico-militares:

- **Control Democrático:** mediante el cual se hace necesario que el ordenamiento estatal de los países cuenten con mecanismos interinstitucionales que estudien. Vigilen y participen de la toma de decisiones en áreas de participación tanto para el nivel civil como militar. (Bruneau, 2005) Acá es de suma importancia saber cómo interactúan los Ministerios de Defensa, si existe comisiones de Defensa en el poder legislativo dedicadas a la vigilancia y control del gasto estatal en Defensa; si la toma de decisiones entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de orden y Seguridad dependen directamente del poder civil y a su vez están separadas y

finalmente si existen mecanismos e instancias de toma de decisiones en conjunto entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas con participación civil (Resdal, 2010; Bruneau, 2005)

- **Efectividad:** siendo importante para esto la preparación de la Defensa a través de la capacidad de respuesta hacia seis posibilidades de conflicto (siendo estos conflictos convencionales como no convencionales) (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2010). Esto quiere decir que la conducción militar debe estar preparada para cumplir su rol en las siguientes seis categorías; 1) ser preparados para pelear en una guerra externa; 2) ser preparados para pelear y pelear guerras internas o insurgencias; 3) luchar contra el terrorismo global; 4) luchas contra el crimen; 5) proveer asistencia humanitaria y 6) prepararse y ejecutar operaciones de apoyo a la paz. (Bruneau y Matei: 917, 2008)
- **Eficiencia en el uso de los Recursos:** si bien corresponde un análisis mucho más específico acerca de lo que es o no eficiente en el uso de los recursos de la Defensa –puesto que no hay una forma tangible de medición de la Defensa –por ejemplo, el número de tanques comprados, el número de misiones de paz, Guerras ganadas, etc.- lo que se quiere dejar en claro es que no deben existir gastos que no estén determinados sino para la ejecución de los planes de defensa, siendo estos gastos tomados desde la perspectiva de la utilización de fondos públicos (Bruneau y Matei: 920, 2008) con el respectivo Accountability que dichos gastos conllevan.

Como podemos ver, el avance de la Consolidación Democrática desde la perspectiva de las relaciones cívico militares conllevan el análisis de diversos factores que podrán decirnos, dependiendo de su existencia en la institucionalidad, configuración e interrelación entre los poderes civiles y militares, el nivel de avance y de democratización de las Fuerzas Armadas y las instituciones que se configuran dentro de la política de Defensa Nacional. Es mediante el análisis de estos factores, incluyendo los contenidos democráticos que cada uno de estos tiene basado en el papel que alguna vez jugaron las Fuerzas Armadas en los regímenes autoritarios, es que podremos definir si ha existido, o no, un avance en las reformas del sector de seguridad en los países del caso de estudio descrito a continuación teniendo en claro cómo ha avanzado, cuáles son los desafíos que aún quedan y qué se necesita para que sea el poder civil el que, en definitiva, toma las decisiones sobre la defensa y la seguridad de un país.

Capítulo 3. Cuantificación cualitativa y el análisis dicotómico: aplicación empírica del análisis teórico de los sistemas de defensa en la institucionalidad democrática.

Cuando Narcís Serra (2010) bosqueja el régimen político –en este caso, la democracia– como un conjunto de regímenes parciales que son el resultado de las interacciones de poder entre los diferentes actores políticos que se relacionan dentro del sistema político, no dice otra cosa más que el desarrollo conceptual de la idea primigenia que esboza Schmitter en 1989 (1993) bajo la cual se entiende el régimen político conformado por un conjunto de micro-regímenes (o Regímenes Parciales) y que es, a su vez, el reflejo de la propuesta de Easton con su diseño sistémico. Sin embargo, es a través de esta hipótesis que se refuerza la posibilidad de un estudio de la política como un subsistema integrado a un concepto más grande que está, a su vez, compuesto por diversos elementos específicos que interactúan entre sí.

La política es un régimen social constituido por diversas instituciones que interrelacionadas, constituyen regímenes parciales de influencia que son susceptibles de ser estudiados como elementos explicativos del nivel de calidad del régimen democrático en su totalidad (Schmitter, 1993 y Serra, 2010). Los regímenes parciales de influencia social dentro del régimen democrático pueden ser aislados como objeto de análisis a través de diversas metodologías que ayuden a estudiar la incidencia de éstos en la calidad democrática. Esto es así porque se presume que, al ser la democracia un régimen conformado por diversos regímenes parciales, éstos son capaces de interactuar entre sí definiendo el nivel de incidencia de los otros al tiempo que se acomoda o cambia su propio modo de actuar, esto quiere decir que, en la medida que las relaciones de poder

son modificadas por algunos de los regímenes parciales por el actuar de uno de ellos, el mismo actuar de aquel es modificado por los cambios de los otros regímenes parciales.

En el caso de las relaciones cívico militares, no sólo interactúa con el resto de los posibles regímenes parciales que conforman el régimen democrático –o el régimen político en estudio- sino que, además, es gracia a dichas interacciones que asegura la mantención de las prerrogativas institucionales que fortalecen la relación de poder e influencia de las Fuerzas Armadas . Esto quiere decir que, para poder estudiar el desarrollo histórico de las reformas al Sistema de Seguridad y Defensa se hace necesario poder identificar el régimen parcial de la defensa como parte del régimen democrático que no sólo define el nivel de calidad democrática sino que, además, es definido por dicha calidad democrática a través de una relación bidireccional.

Antes de continuar con este punto de vista teórico, debo dejar en claro que acá se encuentra el segundo límite del presente modelo. Tal como se mencionó anteriormente con respecto a la estructura interna de formación y preparación de la fuerza –como límite inferior al modelo de comparación del nivel de inserción democrático- la estructuración de un modelo sistémico de interacción entre los regímenes parciales ayuda a entender cómo se fue dando la democratización como si de un gran tablero de dominó interconectado se tratase, sino que los niveles de democratización de un régimen parcial jamás será más alto que cualquier otro régimen parcial o del total del régimen político. En otras palabras, el régimen parcial de la defensa no será nunca más democrático que la estructura legal, política, social, cultural y/o económica del país estudiado, por una parte por los amarres institucionales interconectados existentes luego del final del régimen autoritario y en

segundo lugar por las razones que estipula Serra (2010) sobre la función estratégica de la Defensa y la Seguridad dentro de los intereses que defendieron los regímenes autoritarios (Stepan, 1989; Pzeworski, 1989; Agüero, 2003; Hite y Cesarini, 2004; Serra, 2010).

Desde el punto de vista teórico, es fácil de evidenciar esta interacción bidireccional entre el régimen parcial y el régimen global – y a su vez, la interacción entre el régimen global con otros regímenes del sistema societal-, sin embargo, desde el punto de vista metodológico, se hace necesario poder especificar el flujo y las reacciones de dicho flujo dentro del régimen estudiado. Es por esto que hay que especificar dos problemas ontológicos a los cuales nos enfrentamos antes de plantear la comparabilidad de los sistemas de seguridad y defensa; el primero es la definición de los límites del régimen parcial y, en segundo lugar, dado los límites del régimen, identificar los puntos nodales de interacción con otros regímenes parciales del régimen democrático y su impacto en las dimensiones de análisis de la calidad democrática. En el caso específico de las relaciones cívico-militares, no es suficiente clarificar los avances dentro de las directrices de lo que es –o debieran ser- los sistemas de defensa en el ámbito democrático, sino que también buscar las características que ayuden a limitar las áreas de influencia del régimen parcial de la defensa y lo que el mismo régimen democrático es capaz de aceptar como intervención militar en decisiones políticas, límite que está relacionado con el desarrollo histórico de la sociedad luego de los procesos transicionales.

Es por esta razón que sólo cuando tenga la definición de límites y la identificación de los puntos nodales de interacción, es que se puede establecer comparación entre los regímenes parciales de la defensa de países con un pasado en común a través del margen

de las variables especificadas más adelante; la diferenciación de subsistemas funcionales – o regímenes parciales- debe salvaguardar características que ayuden a identificar la interacción interna de los regímenes parciales de la democracia con otros regímenes que conforman la sociedad. De la misma manera, esta diferenciación debe estar catalogada bajo conceptos reconocidos acerca de lo que es democracia para establecer el punto de optimización a través de la completa inserción democrática de las Fuerzas Armadas. En este modelo, algunas variables –especialmente aquellas de la dimensión contenido- están relacionadas con otros regímenes parciales del régimen político.

Para ordenar el análisis por subsistemas es que se utilizará la teoría sociopoiética (Luhmann, 1995) como metodología para definir los límites de interacción del régimen parcial de la defensa a través del mecanismo de doble contingencia para la evaluación de la existencia de un régimen parcial y su relación de poder dentro del régimen democrático. Bajo este parámetro, el poder, como concepto de interacción dentro del subsistema que hace reducir la contingencia comunicacional, sería establecido bajo los parámetros establecidos dentro de lo que se entiende por democracia en la codificación binaria del sistema social establecido (Robles, XXII; 2005). En este caso, el régimen político sería homologable al subsistema societal del poder establecido en la codificación que postula Luhmann (1995), siendo el régimen parcial de la defensa un subsistema del sistema societal del poder.

Haciendo la extrapolación con el régimen parcial de la defensa, y como veremos más adelante con las diecinueve variables presentadas como parte del modelo de análisis del sistema de seguridad y defensa, es la construcción de códigos generalizados lo que nos

ayudaría a entender qué es un sistema de seguridad y de defensa democrático y –por contraposición- qué NO lo es. Similarmente a través del análisis histórico de las instituciones de la defensa, se puede evaluar cuándo un subsistema cambió su formato de actuación u operación por la inserción de otro subsistema; “Al tratarse de un medio de comunicación simbólicamente generalizado, el poder no es concebible como una propiedad o capacidad de uno solo de los involucrados en la relación. Antes bien, el poder ha de ser entendido como una comunicación dirigida por un código. También el poderoso debe movilizarse para ejercer su poder y en esto radica, a menudo, la mayor dificultad. El subordinado ha de estar capacitado para elegir su propio comportamiento y, por lo tanto, ha de poseer la posibilidad de autodeterminación (...)” (Robles, XXIII; 2005).

Lo anterior se aplica para el análisis de las instituciones de la defensa en la medida que se entiende que dada la existencia de las prerrogativas institucionales que quedaron luego de los procesos transicionales, las Fuerzas Armadas –principales organismos beneficiados por dichas prerrogativas- buscarían la mantención de dichos beneficios a través de la interacción con otros actores tanto del régimen parcial de la defensa, como de otros regímenes parciales, tal como el parlamento o el poder judicial como se mostrará más adelante. En la misma medida que cambiaron las relaciones de los otros regímenes parciales, las Fuerzas Armadas tuvieron que cambiar su actuación dentro del régimen parcial de las relaciones cívico-militares.

“por un lado, la teoría societal es, de acuerdo con los elementos principales heredados del siglo XIX, una teoría de diferenciación social en estratos y en subsistemas funcionales, y por otro lado, una teoría de evolución social y cultural que conduce a la diferenciación

creciente” (Luhmann, 8; 1995) Para esto es que establecí mecanismos de aislamiento del sistema de defensa según la literatura que se ha ido estableciendo dentro del estudio de la transición democrática y las relaciones cívico militares. Para poder establecerlo como un subsistema del sistema político, era necesario poder identificar los códigos comunicacionales o institucionales que establecieran los límites de dicho régimen parcial y que implique mecanismos de comunicación y análisis dentro de dichos límites. Por esto mismo es que me he centrado en la concepción binaria que configura la existencia o no de cada una de las variables analizadas más adelante (Luhmann, 1995; Serra, 2010).

Definición de los casos

Como se explicó en los capítulos anteriores, el entendimiento de la defensa como política pública está relacionado con más aspectos que los estrictamente limitados a las relaciones cívico militares. Es así que la inclusión de un análisis desde las políticas públicas del sector defensa asegura el análisis de este sector como parte del quehacer gubernamental, y por lo tanto, lo hace comparable entre los países.

El siguiente estudio está pensado como un análisis cualitativo centrado en la descripción de las variables que determinen las dimensiones a estudiar y que, por lo tanto, será de pocos países (Landman, 69; 2004). Tal cual lo expresa el autor, los casos de estudios no sólo ayudarán a definir las principales características de los sistemas de defensa, sino que también a relacionar dicho régimen parcial con el contexto socio-político que lo delimita; “The precise maximum number of countries selected depends on the research question that is posed; the regional, historical, linguistic, and cultural expertise of the researcher;

the methodological benefits of raising the number of observations; and the resource constraints imposed on any given research project. This chapter assumes that there are no resource constraints and focuses on the logic of inference and how that relates to the selection and comparison of countries using qualitative and quantitative analysis”² (Landman, 68; 2004).

Para temas de esta investigación, el diseño será un “Most Similar System Design” tomando como punto de comparación los pasados autoritarios de cada país para analizar, en su desarrollo histórico, cómo han ido divergiendo en los modelos de reformas al Sistema de Seguridad y Defensa y cómo éstas han estado limitado según los modelos transicionales y de consolidación de cada uno de los países estudiados. Por lo anterior es que decidí estudiar el Cono Sur a través del llamado A-B-C (Argentina, Brasil y Chile) más Uruguay. Este último país será utilizado como variable de control al demostrar el notable avance dentro de la inserción democrática de sus instituciones de la defensa.

Finalmente, cada variable será cuantificada –con indicadores 1 ó 0 dependiendo de la presencia o ausencia de la variable estudiada, correspondientemente. Es por esto que se realizará un análisis de cambio histórico institucional a través de la cuantificación de aquellas variables que, en la medida que pasa el tiempo, van apareciendo como parte de los sistemas de seguridad y defensa analizados. Esta cuantificación ayudará a determinar el peso relativo de cada una de las dimensiones evaluadas estableciendo avances institucionales, cambios, coyunturas críticas o patrones de dependencia según la teoría de

² “El número máximo preciso de números de países seleccionados depende de la pregunta de investigación que se especifica; la experticia, regional, histórica, lingüística y cultural del investigador, de las ventajas metodológicas de aumentar el número de observaciones, y de las contracciones en recursos impuestas en cualquier proyecto de investigación determinado” (Traducción propia)

Pierson (2004) lo que ayudará a establecer los puntos críticos bajo los cuales los sistemas de Seguridad y Defensa muestran cambios sustanciales, y por lo tanto, es necesario evaluar las razones por las cuales éste se hizo más (o menos) democrático.

Dimensiones de Análisis.

Como pudimos apreciar anteriormente, la capacidad de las Fuerzas Armadas de insertarse en un sistema institucional plenamente democrático, estará definido por las relaciones que se generarán entre los actores presentes dentro del modelo transicional a seguir sean estos tanto del mundo civil como militar y cuan fuertes los Legados Autoritarios están incluidos dentro del ordenamiento tanto institucionales como interrelacionales dentro de las nuevas democracias (Serra, 2010). Sin embargo, esto no es suficiente para determinar cuánto ha sido el avance, desde la institucionalidad definida para las democracias entrantes, ni el por qué los avances que se han dado desde los primeros gobiernos civiles han sido de la forma en la cual se han dado.

La revisión de la bibliografía anterior nos da a conocer la importancia de la generación de variables que sean capaces de dar cuenta de las tres dimensiones que corresponden a la medición de la calidad democrática, en este caso, de la calidad democrática en el régimen parcial de la defensa. Como base ante dicha necesidad de especificar las dimensiones que Morlino (2007) planteaba como partes de evaluación de la calidad democrática, tomaremos la propuesta de Bruneau (2006) Bruneau y Matei (2007) y Bruneau, Matei y Sadoka (2009); la *Trinidad* de las relaciones cívico-militares mediante las cuales se definen por tres áreas que siempre deben estar presentes: 1) Control civil; 2) Eficacia en el

cumplimiento de las funciones castrenses y 3) eficiencia en la utilización de los recursos para el cumplimiento de las funciones castrenses.

Según estos autores, estas tres dimensiones específicamente dictaminarían el cumplimiento de las labores castrenses de las instituciones de seguridad y defensa desde la perspectiva de un marco basado en las políticas públicas, como una labor más de la institucionalidad gubernamental mediante la cual se especificará la fórmula bajo la cual se lleva a cabo la política pública de defensa.

Dimensiones de Análisis: Control Civil

Teniendo en cuenta la dimensión procedimental de la calidad democrática (Morlino, 2007), para aplicarla al régimen parcial de la defensa (Schmitter, 2009) se homologará a la dimensión de control cívico-militar de Bruneau (2009) bajo la cual tendremos una dimensión de contenido de la inserción institucional de las instituciones de la defensa. De esta manera, el fin de esta dimensión, como lo menciona Serra (2010) será la de *superar la intervención militar en política*. Esto significa que dentro de la configuración institucional que vele sobre la toma de decisiones, ésta debe estar libre de la intervención militar para cada uno de los tres poderes estatales. El control civil, en el ideal que este debe significar, está sustentado en la mantención de la independencia de los tres poderes estatales ni la preeminencia o capacidad de veto por parte de las Fuerzas Armadas.

Para poder lograr este ideal, tanto Varas (1987, 1988), Agüero y Varas (1984); Agüero (2003) Agüero y Hershberg (2005) y Narcis Serra (2010) coinciden en que se hace

necesario poder establecer tres condiciones mínimas que ayudarían a mantener este control civil dentro de un ordenamiento institucional propio de una democracia avanzada.

La primera, *discontinuidad del ordenamiento legal del régimen militar*; establece la necesidad de neutralizar los aspectos legales que desde el régimen autoritario que condicionan la presencia en las decisiones tanto del ejecutivo como del legislativo de la autoridad militar. Esto se condice en la presencia de controles que dejaron los militares a la salida de sus gobiernos como medidas de “garantía” ante los posibles cuestionamientos y actividades que hayan realizado en su gestión (Varas, 1984; Serra, 2010).

Para definir cuánto de lo que el régimen saliente quedó activo dentro de la nueva institucionalidad podemos tener en cuenta tres características que, según su presencia y persistencia en el tiempo, nos dará el nivel de persistencia de los enclaves autoritarios o legados autoritarios desde la perspectiva institucional formal de las instituciones de la defensa. De esta manera, se pueden evaluar tres diferentes características y su persistencia en el tiempo de la transición y consolidación democrática.

Tabla 1. Dimensión Contenido

Superar intervención militar en política	1.1 Discontinuidad del ordenamiento legal del régimen autoritario	1.1.1 Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo-Legislativo) 1.1.2 Cambio del ordenamiento legal de la defensa 1.1.3 Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar
	1.2 Discontinuidad de conflictos internos sociales.	1.2.1 Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen 1.2.2 Participación de civiles en la dirección de los procesos de transición y Consolidación democrática 1.2.3 Inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las FFAA
	1.3 Política de Derechos Humanos y Justicia militar	1.3.1 Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH 1.3.2 Procesos de información por violaciones a los derechos humanos. 1.3.3 Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra.

Elaboración Propia. 2012

1.1.1. Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial): En este apartado se evaluará la persistencia –o no- de instituciones dentro de cada uno de los poderes del estado con presencia formal de militares y que tengan relevancia decisional. En el caso de las instituciones u organismos que tengan relación con la defensa y que se espera la presencia de ellas en la toma de decisiones, se evaluará la característica de consultivo –o no- de aquellos organismos que necesiten de la presencia de los altos mandos militares de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas.

De esta manera, tomarán valor 0 aquellos países que mantengan dentro de su ordenamiento legal la persistencia de la presencia de militares en cualquier institución de los tres poderes del estado y/o la tenencia de veto en aquellos organismos consultivos que versen en específico en temas de Seguridad y Defensa. Esto último tendrá especial importancia aquellas atribuciones de las FFAA ante el poder político (mantención de organismos e instituciones que sean capaces de

coartar cualquiera de las atribuciones de los tres poderes del estado como actores de veto)

1.1.2. **Cambio del ordenamiento legal de la defensa:** Se evaluará la existencia y permanencia de las atribuciones, leyes que determinan el ordenamientos de las instituciones de Seguridad y Defensa en la institucionalidad gubernamental tanto al inicio y como al término de la transición. Principalmente se buscará identificar, desde la noción organizacional, la persistencia de relaciones formales y la regulación de las atribuciones y nivel de alcance en las decisiones por parte de los militares luego de iniciado los procesos democratizadores.

Aquellos países que presenten cambios en el ordenamiento legal de la función castrense y las atribuciones que desde dicho ordenamiento se desprenden (relacionadas en decisiones estratégicas de la política de defensa y su acción de constricción a las actividades gubernamentales de nivel político) asumirán un valor igual a 1.

1.1.3. **Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar:** De la misma manera que tiene relevancia la evaluación de la evolución institucional de las atribuciones y la labor de las instituciones de la defensa, también es importante establecer la jerarquización de la acción castrense según la relación con la autoridad civil. La integración de la cadena de mando con las autoridades encargadas de la gestión y aplicación de la política de defensa es la demostración de la concurrencia de las autoridades civiles en la mantención de la obediencia por parte de las instituciones de Seguridad y Defensa bajo la autoridad civil representado por el Presidente y el Ministerio de Defensa, por lo cual aquellos países que la tengan serán evaluados con 1.

La segunda dimensión a evaluar dentro de la categoría de contenido, es la *discontinuidad de los conflictos sociales* que se involucran con la participación de las fuerza armadas en el régimen anterior. La importancia de esta subcategoría radica en la manifestación cultural de que las prácticas que se llevaron a cabo dentro del régimen autoritario saliente no se

repliquen ni queden insertas en la cotidianeidad de la institucionalidad democrática recientemente instalada. Serra (2010) desde la perspectiva de la gestión de la política de defensa, establece la necesidad de contar con un campo en donde los militares dejasen de funcionar bajo la lógica monolítica con la cual se relacionaban en los regímenes autoritarios tal cual lo establece Geddes (1999) en su caracterización de la actuación racional de las instituciones de defensa.

De esta manera, la *Discontinuidad de los conflictos sociales* dentro del contexto en el cual se desarrollan las relaciones institucionales del nuevo régimen democrático, deberán contar con al menos tres características básicas que nos indiquen el funcionamiento dentro de los marcos de un estado democrático que respete dichos valores como tales;

1.2.1. Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen: El funcionamiento de una estructura con un fuerte mando direccionado desde la autoridad civil, implica haber dejado atrás a los actores principales en la acción de los militares en el régimen autoritario. El recambio de la alta jerarquía involucrada en la mantención del régimen saliente es vista como una condición básica para el buen funcionamiento de un aparato recién instalado (Varas, 1984; Agüero, 2003). De esta manera, tomarán valor 1 aquellos países que en el periodo transicional lograron hacer un recambio total de la alta jerarquía castrense involucrada en el régimen saliente.

1.2.2. Nivel de participación de civiles en los procesos de transición y Consolidación democrática: Se evaluará la participación y dirección de los civiles dentro del proceso de transición. El liderazgo del proceso democratizador de ser llevado por civiles que no estén vinculados con el régimen saliente, de la misma manera,

dentro del proceso, no deben ser admisibles las limitaciones de participación de grupos ligados a los valores democráticos ni al veto de participación de personajes relevantes para la oposición del régimen autoritario. Tomarán valor 1 aquellos países en donde la participación de los civiles es relevante y directamente relacionada con la dirección de los temas a tratar en el periodo transicional, dicha dirección estará a cargo de quienes no se hayan relacionado con el régimen autoritario saliente –a menos que este grupo sea electo por procedimientos democráticos-. De la misma manera, se tomarán en cuenta los aspectos limitantes de la existencia de grupos que, siendo los valores democráticos los que establecen la posibilidad de competencia dentro de sus valores fundantes, no les hayan permitido participar del proceso de transición a la democracia.

- 1.2.3. **Inexistencia de la capacidad de veto de las FFAA:** De la misma manera que se toman en cuentas las relaciones entre los distintos actores que se relacionan dentro de la transición democrática, es necesario evaluar la acción de las instituciones de la defensa ante el nuevo contexto en el cual deben trabajar. Para esto se evaluarán aquellos hechos o incidentes en los cuales se haya puesto de manifiesto la poca capacidad por parte de las autoridades civiles. Se evaluará no sólo la existencia de dichos hechos o incidentes, sino la capacidad de estos de generar impactos relevantes y perceptibles en el proceso de transición democrática como en el marco de la legalidad institucional vigente en cualquiera de los tres poderes del estado que se traduzca en una constricción en la labor que por ley les compete (Linz y Stepan, 1996). De esta manera, asumirán valor 1 los países que no tengan la existencia de estos hechos, o que teniéndolos, no signifiquen la intervención en decisiones o actividades judiciales, cambios institucionales o decisiones anunciadas por el ejecutivo con antelación.

La tercera y última categoría que compone la dimensión de CONTENIDO en la medición de la calidad democrática, y en el caso del régimen parcial de la defensa y su inserción democrática a través de las Fuerzas Armadas, es la *generación, implementación y profundización de una Política Nacional de Derechos Humanos*.

Según lo escriben algunos autores desde la perspectiva valorativa de la democracia, la presencia de los valores y lo que representan los Derechos Humanos desde la perspectiva de la convivencia y las responsabilidades de los estados con sus ciudadanos (Landman, 2011) una democracia sin respeto y fomento a los Derechos Humanos simplemente, no es una democracia completa. Este pensamiento está relacionado con la evolución de la configuración de la soberanía estatal y cómo este derecho adquirido de los países modernos está relacionado con la responsabilidad que tienen hacia sus ciudadanos con respecto a la protección de sus derechos, el respeto y fomento de éstos³. De esta manera, las democracias liberales deben tener dentro de su ordenamiento jurídico mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos de sus ciudadanos.

Desde la perspectiva de los procesos de democratización, la permanencia de la impunidad de los crímenes de Lesa Humanidad y violaciones de los Derechos Humanos no solo conllevan conflictos morales tanto de quienes participaron individualmente en dichos actos, como también de las instituciones que siguen avalando –o no- los crímenes que se establecieron como política de estado durante los regímenes autoritarios.

Poner fin a estos temas significa también avanzar en los procesos democratizadores puesto que mientras se vean enfrentados a la justicia aquellos que participaron de los actos de violencia estatal, las instituciones involucradas se ven distanciadas de aquella época y contexto del cual se espera poder reformular institucionalmente las relaciones de los poderes del estado y sus organismos de acción gubernamental desde la perspectiva democrática.

³ Esta conceptualización está vinculada a la proliferación de la punibilidad de los crímenes de lesa humanidad y violaciones a los Derechos Humanos que decantó en el Tratado de Roma en el 2004.

Lo anterior hace que el proceso de reconciliación y perdón sea una de las condiciones básicas para la coexistencia dentro de una sola institucionalidad –que demarque las reglas del juego- sin que ninguna de las dos partes involucradas desestime dicho *trazado de cancha*. Esto mismo es lo que implica que la democracia se instale dentro de los nuevos márgenes de interacción social y política de un país, más no reconocer y desatender los crímenes perpetuados en los regímenes salientes, deja un abismo que hace patente el quiebre ulterior que desató el régimen autoritario (Zalaquet, 1999) y, a su vez, merma la calidad democrática desde la perspectiva de sus contenidos al transgredir los valores mediante los cuales debe autoperpetuarse el nuevo sistema (Joignant, 1999).

Es así como la *política de Derechos Humanos* del régimen parcial de la defensa debe contar con las siguientes características para poder decir que se corresponde a un régimen parcial con alto nivel de inserción democrática.

1.2.1 Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH: Como anteriormente se planteaba, los hechos que constituyeron crímenes de lesa humanidad conllevan responsabilidades tanto individuales como institucionales que en una democracia recién instalada generan tensiones entre los involucrados y las víctimas de estos hechos. En lo que respecta al primer punto, se evaluará la existencia de procesos de justicia por delitos de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos por parte de tribunales a organismos estatales vinculados al régimen autoritario saliente como a personeros de gobierno involucrados individualmente en estos hechos. Aquellos países que mantengan la ley de amnistía –autoamnistía en este caso- o que si bien tengan procesos judiciales, éstos no sean tipificados como delitos por violaciones de Derechos Humanos, tomarán valor 0 mientras que aquellos países con procesos judiciales de los crímenes de lesa humanidad serán evaluadas como 1.

Cabe destacar que no se evaluarán las políticas de reparación por parte del estado como mecanismo homologable a la existencia del delito reconocido por parte de los agentes del estado involucrados durante el régimen autoritario, principalmente porque se hace necesario establecer el vínculo jurídico que de estas acciones se desprenden.

1.2.2 Procesos de información por violaciones a los Derechos Humanos: De la misma manera que los enjuiciamiento de los crímenes de lesa humanidad son importante para los procesos colectivos de reconciliación y reconstrucción institucional, (Garretón, 2003; Lira y Loveman, 1999 y 1999 ; Otano, 1995) la clarificación de los hechos sucedidos como reconocimiento de la historia colectiva del país reconciliado pasan a tener valor simbólico que es capaz de impactar directamente en la interrelación de los individuos involucrados cambiando la percepción de quienes están involucrados en el proceso de transición (Agüero y Hershberg, 2005). Es por lo anterior que se evaluará la existencia de procesos de verdad y reconocimiento de lo sucedido en época de los regímenes autoritarios que no hayan tenido cuestionamientos por parte de los familiares de las víctimas y que incluyan, en el momento escogido de la evaluación el reconocimiento de las FFAA en la aceptación de los relatos que se hayan conseguido.

Esto quiere decir, que tomarán valor 1 aquellos países que teniendo procesos de verdad sobre lo sucedido en época de la dictadura, estos procesos no hayan sido cuestionados por parte de las FFAA o cualquier otro organismo. Teniendo como repercusión la generación de políticas de reparación para los familiares de las víctimas, reconociéndolos de esta manera, como víctimas también de la política de estado del régimen saliente.

1.2.3 Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra: Los hechos de violaciones de Derechos Humanos y crímenes de lesa humanidad tenían como especial garantía para los agentes y funcionarios que participaron de ellas, la posibilidad de ser juzgados –en el caso que no alcanzaran a entrar en la red de impunidad que quedaron impuestas desde el ordenamiento central- fuera de los parámetros básicos de la constitución de la

justicia. Como enclave de esta realidad quedan los espacios bajo los cuales los hechos sustentados por militares, a pesar de que sean bajo el código civil, sean juzgados bajo el código militar. De la misma manera, la tipificación de terrorismo de aquellos delitos comunes con fines de desarticulación política pasan a ser parte de esta categoría como uno de los mecanismos para perpetuar el poder de las instituciones que participaron del régimen autoritario. Tomarán valor 0 aquellos países que juzgue a través de la justicia militar cualquier tipo de delitos civiles, tanto de los ejecutados por civiles como aquellos delitos comunes perpetrados por militares.

Dimensiones de Análisis: Eficacia

Como anteriormente se vio con en la dimensión de contenido, el control civil sigue siendo el eje central desde cualquier aspecto bajo el cual se debe medir la inserción democrática de las Fuerzas Armadas, más aun con las historias de procesos democratizantes vividos en los países latinoamericanos y bajo el cual se deben llevar a cabo la reconstrucción de las relaciones cívico militares (Pion-Berlin, 2005 y 2008). Sin embargo, el control civil, siendo importante, no es suficiente cuando hablamos sobre los modelos de estudios que sean capaces de evaluar las relaciones cívico-militares no sólo desde la sujeción al cuerpo civil, sino que también la capacidad que tiene la institucionalidad de la Defensa y Seguridad en la concreción y cumplimiento de su labor y los contrapesos que ésta tiene con respecto a las otras instituciones de los distintos poderes del estado.

Desde esta perspectiva, Bruneau (2005) dice que el cuerpo civil de la defensa no sólo debe ser capaz de hacer que los militares los obedezcan, sino que deben tener las habilidades suficientes para que el cumplimiento “exitoso del amplio espectro de roles y misiones asignadas para las diversas fuerzas de seguridad en Latinoamérica” (120; 2005). La

eficacia, por lo tanto, establece los parámetros bajo los cuales las instituciones de la defensa cumplen su cometido sin adentrarse del todo en el cómo estos son cumplidos.

Es por lo mismo, que bajo el marco planteado por Morlino (2006), la eficacia de la cual Bruneau (2005) nos habla para el régimen parcial de la defensa (Schmitter, 2009; Serra, 2010) se homologa con la dimensión procedimental de la calidad democrática de las instituciones de seguridad y defensa. Y esto es así, principalmente, por el contexto bajo el cual se construye, discute y aplica la política pública de defensa y que debe contar con al menos un eje principal con respecto a la sustentabilidad de esta en lo que debiera ser un estado democrático; al largo plazo, la política pública de la defensa debe estar plenamente elaborada por autoridades civiles que “no le tengan miedo” a saber sobre los temas de defensa (Bruneau, 2005).

Esta plena elaboración de la política de defensa bajo los parámetros civiles de la construcción democrática, debe estar centrada en dos categorías que definan las variables a evaluar la inserción democrática como tal; la primera es una *Formación Democrática De La Política De La Defensa* y la segunda que el *Nivel Decisional De La Política De Defensa Esté Bajo La Dirección Directa Del Ejecutivo*.

Estas categorías nos entregan la visión del trabajo en conjunto entre las instituciones de defensa y la incidencia de la coordinación que debe existir entre el poder ejecutivo y el poder legislativo como representantes de la ciudadanía en la composición del control democrático como ocurre en la configuración de cualquier otra política pública impulsada por el poder civil que maneja el estado. La importancia de esta dimensión radica en la

construcción de la política pública de defensa tal cual como si ésta fuera otra política pública de otro régimen parcial dentro del estado.

De esta manera, tendríamos las siguientes variables dentro de cada categoría lo siguiente; Página | 78

Tabla 2. Dimensión Procedimental

Plena elaboración civil de la política militar y de defensa	2.1 Formación democrática de la política de Defensa	2.1.1	Existencia de Comisión de Defensa en el Congreso
		2.1.2	Existencia de Ministerio de Defensa profesionalizado
		2.1.3	Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa
	2.2 Nivel decisonal de la política de defensa y militar a cargo del ejecutivo	2.2.1	Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos
2.2.2		Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA	

Elaboración Propia. 2012

Es así como dentro de la dimensión procedimental centrada en la eficacia de la política pública de defensa, se evaluará la participación de todos los poderes del estado y la elaboración civil de la política de defensa a través de dos categorías y cinco variables.

En la categoría de la *Formación de la política pública* de defensa se tomarán en cuenta la configuración del proceso legislativo bajo el cual se estudia y discute la política pública de defensa. Es por esto que se toman en cuenta la existencia de instancias de discusión democrática en el parlamento y la capacidad en el ejecutivo de impulsar dicha discusión. Además de esto se hace necesario evaluar la inexistencia de posibles actores de veto o agentes claves que imposibiliten la discusión y decisión dentro de los marcos que el control democrático debe hacer. En esta categoría podemos encontrar las siguientes variables a evaluar;

2.1.1. Existencia de Comisión de Defensa en el Congreso: Como se mencionó anteriormente, la existencia del control democrático mediante la interrelación de cada uno de los poderes del estado para la constitución de una política pública única bajo el control civil es uno de los pasos a seguir para una inserción certera y real de las instituciones de la Defensa en las nuevas democracias.

De esta manera, tomarán valor 1 aquellos países que dentro del poder legislativo tengan la existencia permanente de comisiones de defensa encargadas de la vigilancia y control democrático de la política de defensa y su cumplimiento, así como la discusión y evaluación de las funciones que entregadas a las instituciones de defensa ayudando a su delimitación institucional, valórica y no deliberante propias de las instituciones de defensa.

2.1.2. Existencia de Ministerio de Defensa Profesionalizado y con alta injerencia como articulador de la política de defensa: Cuando Bruneau plantea la fábula del “Zorro y el Erizo” (2005) nos plantea la necesidad de la profesionalización civil para evaluar los temas de defensa y la importancia de que esta preparación sea útil para involucrarse en todos los temas propios de un Sistema de Seguridad y Defensa por el cual “le Erizo” siempre se hacía presente para evitar que se le discuta de “su gran tema”.

Un Ministerio profesionalizado significa tener una estructura que responda a las necesidades de respuesta conjunta, nivel de profesionales de jerarquía civil para la toma de decisiones y *Masa Crítica* que no esté compuesta sólo por antiguos militares ni que mantenga en su organigrama la separación administrativa-estratégica como mecanismo de mantención de las prerrogativas militares post-régimen autoritario. Tomarán valor 1 aquellos países que muestren dentro de su estructura organizacional de su ministerio de defensa la inclusión de las decisiones conjuntas como mecanismo estratégico y la unión del nivel estratégico-decisional con la administración de la política de defensa.

2.1.3. Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del

Ministerio de Defensa: La ausencia de agentes militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa, no quiere decir que se deje afuera a los militares sólo por el hecho de ser parte de una de las ramas castrense. Por el contrario, lo que se busca en esta variable, es verificar la inexistencia de asignaciones de trabajo y cargos ligados a rangos militares –que deben estar sólo dentro de las instituciones castrenses- y sólo asociados a ellos.

De esta manera, los países tomarán valor 1 aquellos países que presenten en sus Ministerios de Defensa asignación de personal según categorías profesionales y no según

Tal como la Formación de la política pública de defensa debe estar articulada bajo los parámetros de la funcionalidad y formalidad democrática de las instituciones que generan, evalúan y aplican dicha política, la ejecución debe estar ligada a los mismos estándares de inserción democrática que su elaboración. Es por esto mismo que dentro de la dimensión de eficacia se puede encontrar la categoría que evalúa el *Nivel decisional de la política de defensa* desde la perspectiva de la inserción democrática debe estar sujeta a la decisión del ejecutivo. Esto, sin embargo, no significa el aislamiento de las Fuerzas Armadas en las decisiones estratégicas que encuadran la ejecución de la política pública de defensa, sino que, por el contrario, debe dejarse de lado la decisión política de la capacidad resolutive que pudieran tener las instituciones de la defensa luego de los regímenes autoritarios (Varas, 1998; Bruneau, 2008).

Es la autoridad civil quien debe asumir las consecuencias de las decisiones de guerra, movimiento de tropas, seguimiento de línea defensiva, agresiva, disuasiva o simple desestimación de cualquier tipo de intervención estatal por parte de cualquiera de las

ramas de las Fuerzas Armadas (García y Montes, 1994). De esta manera, se evaluarán dos variables que midan que el nivel decisional de la política de defensa esté en manos de la autoridad civil quien asumirá las consecuencias de las decisiones tomadas y que estas decisiones sean tomadas sin la intervención directa de ningún organismo por fuera del cuerpo ejecutivo y que responda a posiciones individuales o personales con respecto al actuar estatal.

En esta categoría se evaluarán las siguientes variables:

2.2.1. **Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa**

exclusivamente consultivos: Uno de los legados autoritarios más comunes en encontrar luego de los regímenes autoritarios son la persistencia de organismos colegiados en donde la presencia de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas – por separado- se encuentran y participan para la mantención de sus prerrogativas o simplemente por la convicción de ser uno de los garantes de la constitución política y del *buen funcionamiento* del proceso transicional. Aun así, la persistencia de estos organismos bajo la misma lógica y espíritu con los cuales fueron concebidos –como protectores del régimen saliente ante la incertidumbre de las democracias recién instaladas- podrían llegar a configurarse como una piedra de tope con respecto a los avances de la política pública de defensa y su reconfiguración para la respuesta democrática necesaria ante los procesos de consolidación democrática. De esta manera, tomarán valor 1 aquellos países que presenten en su configuración institucional la presencia de organismos con presencia militar siempre y cuando sean estos asesores y estén normados bajo la supremacía de la decisión y dependencia del poder ejecutivo. Es importante la presencia militar dentro de estos organismos consultivos y/o asesores, puesto que, de la misma manera que no se puede concebir algún nivel de autonomía militar dentro de la decisión política/ estratégica tampoco se puede pensar en

una decisión sin la opinión técnica de los encargados de ejecutar la decisión luego de que esta sea tomada.

2.2.2. Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA: en la categoría anterior definimos las necesidades y capacidades técnicas bajo las cuales el Ministerio de Defensa debe constituirse para no sólo llevar a cabo la formulación de la política pública de defensa, sino que también poder liderar los procesos decisionales y ejecutarla. Esto quiere decir que el control civil, visto en la primera dimensión de análisis no es necesario por sí mismo para poder definir el nivel de inserción democrática de las Fuerzas Armadas y las instituciones de la defensa. El control civil puede ser ejercido por varias vías, sin embargo aquella que respete los canales institucionales para la discusión, planificación, formulación, análisis y ejecución es la que más se acerca a la construcción de una política pública que respete todos los parámetros sectoriales bajo los cuales se ordena la acción gubernamental.

Dimensiones de Análisis: Eficiencia

La tercera dimensión a evaluar tiene relación con la utilización de los recursos que han sido asignados a las instituciones de la Defensa además de establecer el proceso de asignación de dichos recursos. La idea es poder determinar, bajo esta dimensión de análisis, el nivel en el cual la disposición y utilización de los recursos para la Defensa estén siendo tomadas en cuenta en comparación con las otras políticas sectoriales formuladas por parte de la conducción del gobierno. Desde esta perspectiva, se asume que parte del ejercicio democrático tiene relación con la asignación de recursos y cómo estos atienden a las necesidades de los ciudadanos de la misma manera que son permeables a las discusiones del contrapeso del poder ejecutivo desde el Congreso.

Los recursos y su asignación, como parte importante dentro de la decisión de la política, en un ordenamiento democrático deben estar bajo la constante visibilidad y control por parte de todos los actores políticos y sociales dentro de la sociedad, de esta forma, el accountability tanto horizontal como vertical (O'Donnell, 1986, 1996 a y b) debe estar presente dentro de un análisis en donde lo que se busca es saber el nivel de homologación entre las políticas decididas dentro del régimen parcial de la defensa y cualquier otro régimen parcial dentro de un mismo estado.

Es cierto que la rendición de cuentas y su inserción y aceptación dentro del aparataje estatal dependen del nivel de desarrollo de cada uno de los países y la evolución democrática en su totalidad y no por régimen parcial, también es cierto que cuando se refiere a la asignación de recursos y el cómo estos se utilizan, hay ciertos elementos que son equitativos e igualitarios para todos (Donadio, 2004) lo que hace posible la comparación entre cada uno de los países, y por qué no decirlo, dentro de cada régimen parcial dentro de un mismo país.

Así, la asignación de recursos contiene diferentes etapas que van desde el ciclo presupuestario –con su Formulación, Discusión, Aprobación y Ejecución-. Estas serán los puntos en los cuales nos centraremos para poder tener una perspectiva más esclarecedora acerca de la importancia de la eficiencia para el régimen parcial de la defensa en su inserción democrática.

Pero antes de ingresar en esta definición de variables, acá asumimos que el presupuesto de defensa, tal cual como el resto de los presupuestos en los distintos regímenes parciales, no necesita ni ser secreto, ni tener condiciones especiales y, por lo tanto, no

debe corresponder a excepciones por parte del proceso continuo del resto de los procesos presupuestarios de un mismo Estado.

Al concebir a la Defensa como parte de la acción gubernamental de la cual el estado debe hacerse cargo y el gobierno de turno debe decidir, se asumen como cierta al menos cuatro supuestos bajo los cuales se habla sobre la Defensa como una política pública y bajo la cual los civiles deben decidir si consideran necesario mejorar sustantivamente la calidad democrática; en primer lugar, la defensa es un bien público (Ministerio de Defensa, 2010); en segundo lugar, supone el manejo de información sensible puesto que versa y decide sobre temas estratégicos y tácticos del territorio nacional (Huntington, 1985; Ministerio de Defensa Nacional, 2010; Serra, 2010); En tercer lugar, si bien la defensa es un bien público y supone manejo sensible con respecto a las decisiones nacionales, no siempre es de interés para las autoridades civiles en lo que respecta a la mantención del control responsable de los recursos utilizados por las instituciones de la defensa (Serra, 2010; Pion-Berlin, 2005 y 2008; Bruneau, 2005) y en cuarto lugar, la defensa es una necesidad continua; esto quiere decir, que si bien la decisión de la utilización de los recursos de las instituciones de defensa dependen de la autoridad civil que gobierna, la mantención continua de la defensa como bien público no depende del gobierno de turno, sino que al igual que la salud, la educación o el sistema judicial, éstos deben estar al servicio del ciudadano bajo la dirección civil pero no dependiendo por completo del gobierno de la dirección civil (Ministerio de Defensa Chile, 2010; Donadio, 2004).

Con estos cuatro supuestos, la Defensa se hace concebible como política pública que, para hacerla democrática, debe rendirle cuentas al ciudadano-contribuyente de sus decisiones

y acciones del uso de los recursos asignados y el logro de los objetivos definidos como parte de la entrega y provisión del bien público de la Defensa. Para esto, en esta dimensión se evaluarán dos categorías con sus respectivas variables, la primera de ellas será la categoría que se refiere al *Proceso De Asignación Democrática Del Presupuesto* y en segundo lugar está la categoría que evaluará la *Existencia De Una Doctrina De Acción Conjunta Por Parte De Las Distintas Ramas De Las Fuerzas Armadas*.

Tabla 3. Dimensión Eficiencia

Control financiero de los gastos realizados por la actuación de las Instituciones de la Defensa	3.1 Proceso de asignación democrática del presupuesto	3.1.1 Procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios
		3.1.2 Inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida para el sector Defensa
	3.2 Existencia de una doctrina de acción conjunta de las FFAA	3.2.1 Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa
		3.2.2 formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa.
		3.2.3 Disminución del contingente militar desde el enfoque ocupacional y no profesional de la Defensa.

Elaboración Propia. 2012

Cuando hablamos de un proceso de asignación democrática del presupuesto, se evaluará el procedimiento bajo el cual se asignan los recursos para las Instituciones de la Defensa y la Seguridad mediante las siguientes variables:

3.1.1. Procedimiento Público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios sectoriales: La asignación de recursos, independiente del nivel de transparencia que, comparativamente, puedan tener entre cada uno de los países evaluados, no debe ser menos transparentes, diferente o simplemente ser asignado por vías distintas que el resto de los presupuestos de los Ministerios sectoriales que comprenden la institucionalidad gubernamental en un mismo país.

De esta manera, asumirán valor 1 aquellos países que mantienen la asignación de recursos para el sector de Defensa y cada una de sus instituciones con el mismo procedimiento que el resto de los ministerios sectoriales incluyendo cada una de las etapas de la asignación presupuestaria. Las etapas a tomar en cuenta dentro de la asignación presupuestaria serán las cuatro anteriormente nombradas sobre el proceso presupuestario.

3.1.2. Inexistencia de la posibilidad de ejecutar gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida y aprobada en la asignación para el sector defensa: la peculiaridad de la discusión presupuestaria es que gracias a ésta se pueden mantener los pesos y contrapesos de las distintas instituciones que representan los poderes del estado. De esta manera, la ejecución de los recursos asignados debe estar enmarcada dentro de los parámetros bajo los cuales se acordaron dentro del control democrático en el cual se fijaron en la instancia de discusión democrática. De esta manera, asumirán valor 1 aquellos países que, sin importar la modalidad de su ejecución presupuestaria por parte del sector defensa, esta no presenta gastos reservados, secretos ni se salta las mismas restricciones que tienen los demás presupuestos sectoriales.

De la misma manera que la asignación de recursos debe estar bajo los mismos parámetros que cualquiera de las asignaciones de los otros sectores de la acción gubernamental, su ejecución y ocupación deben estar bajo el principio de eficiencia en la utilización de los bienes públicos si asumimos como cierto que la Defensa es un bien público que debe ser dispensado por el Estado. Pero esto no sólo significa que se deben utilizar los recursos de la defensa de manera de hacer su uso más economizado, sino que además, y al igual que el resto de los regímenes parciales que componen la acción gubernamental, la ejecución presupuestaria y las decisiones con respecto a su ejecución están ligados a niveles de responsabilidad política, y por tanto, la cadena de mando en última instancia debe estar

directamente relacionada con el nivel político que dirige el estado. La conducción de la Defensa, entonces, debe estar ligada a tres niveles mínimos de ejecución bajo los cuales debería establecerse una conducción mínimamente democrática.

En primer lugar, los cambios tanto en el contexto social y mundial bajo el cual se da la Defensa –desde la caída del Muro de Berlín, la aceptación de la estructura jurídica de los Derechos Humanos, el avance en las relaciones internacionales, los cambios tecnológicos y el surgimiento de las amenazas llamadas *No Convencionales* – hace admisible la noción de que la actuación por separado en tierra, mar y aire estaban totalmente obsoleta. Pensamiento que se refuerza en el desarrollo de la *Estrategia Militar* como campo de estudio y desde el cual la escuela francesa hace especial énfasis en la responsabilidad del gobierno puesto que la estrategia militar “es la que fija la contribución de cada componente de las Fuerzas Armadas al cumplimiento de las misiones asignadas a cada una de ellas” (Escuela Superior de Guerra Teniente General Luis María Canto, 37; 1993) separándola de la estrategia operacional y que en algunos países en Latinoamérica se quisieron juntar tanto el nivel estratégico, operacional y táctico bajo una sola línea decisional.

Pero una Fuerza Armada integrada a la institucionalidad del funcionamiento democrático no se inmiscuye en el nivel estratégico de decisión. Este es el nivel más alto dentro del ordenamiento institucional, es el que planifica y ejecuta una campaña y pertenece al máximo responsable del aparato estatal, o sea, al líder del poder ejecutivo y el que responde en las decisiones del gobierno al ejecutar el plan diseñado para la política pública de defensa.

Para esto, tendremos tres variables que evaluarán la conjugación del trabajo de las tres ramas de las Fuerzas Armadas en la ejecución del proyecto para la defensa nacional y la utilización y mantención de la fuerza.

La ejecución de la fuerza para el logro de los fines planteados en la estrategia militar debe estar ligada con la mantención de las tropas y la concepción que se tiene de un ejército como parte del nivel operativo de la política pública de defensa. Los planteamientos de Huntington (1985) de un ejército profesional se ven superados por la realidad descrita durante las dictaduras latinoamericanas en la ideologización y el papel que jugaron los ejércitos tal como lo describiera Stepan (1988). Desde esta perspectiva, se evaluará la configuración del ejército como ejército no profesional, sino ocupacional, siendo importante “la capacidad de cambio de la profesión militar al tiempo que lo hacen las amenazas, el orden institucional y la propia sociedad” (Serra; 89, 2010). Janowitz (1990) plantea esta transición como un proceso de integración de la institución militar a la “administración democrática del estado”, relegando la pertenencia de la institución militar por relevar la integración administrativa de esta institución (Serra, 2010).

3.2.1. Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa: La coordinación interagencias, como se decía anteriormente, comprende el nivel bajo el cual se concibe la actuación no sólo conjunta de los distintos aparatos e instituciones estatales, sino que también la duplicación de actividades de estos y la economía que ello supone en recursos en el caso de que estas no se repliquen. De esta manera, asumirán valor 1 aquellos países que tengan espacios de comunicación entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas y las instituciones que sean consideradas dentro de la institucionalidad de la defensa y que no tengan replicación de funciones entre ellas mismas.

3.2.2. Formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de Defensa: la configuración de un Estado Mayor Conjunto es parte de la concepción bajo la cual se piensa la estrategia militar como una respuesta combinada y bajo la cual debe llevarse a cabo la estrategia determinada por el poder civil. Pero también tiene que ver en cómo esta unificación del mando hace más eficiente la interoperatividad entre las distintas ramas de las Fuerzas Armadas asegurando la eficiencia en la respuesta y en la ejecución de esta política pública. De esta manera, aquellos países que tengan un Estado Mayor conjunto con las potestades necesarias para definir la operatividad de la estrategia definida desde el poder civil como figura innegablemente superior de entre los distintos comandantes de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas tomarán valor 1.

3.2.3 Transformación de la mantención del contingente militar desde enfoque profesional a uno ocupacional: para poder establecer los mecanismos de estos mecanismos se tomará como indicador la disminución del contingente militar, la presencia sistemática y preferencial en misiones de paz de las Naciones Unidas, estrategias de acción conjunta con otros ejércitos de países de la región en acciones combinadas entre otras acciones con fines que vayan específicamente a acciones que signifiquen acción enfocada hacia las amenazas no convencionales. De esta manera, asumirán valor 1 aquellos países que presenten cualquiera de estas actividades como parte programática del quehacer del contingente militar y una disminución sistematizada de la dotación total de contingente.

Capítulo 4: Los sistemas de la Defensa en el Cono Sur: Comparación entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Así es como se puede aseverar que las transiciones democráticas, dependiendo de su modelo, dejan marcas institucionales dentro del régimen político y que pueden ser evaluadas en un enfoque de desarrollo histórico pero también en un análisis sistémico dentro del régimen político. Así mismo, estas marcas institucionales tienen impacto directo en la calidad democrática del subsistema político, dependiendo del nivel de incidencia que tenga el legado autoritario dentro del régimen parcial estudiado.

Página | 90

Según lo especifican Hite y Morlino (2004) existe una relación directa entre los legados autoritarios y las constricciones democráticas al impedir, estos, una mejor expresión de la democracia y que pueden ser definidos por tres variables; “1) la durabilidad del régimen autoritario previo; 2) la innovación del régimen y 3) el modo de la transición desde el régimen” (Hite y Morlino; 30; 2004). De la misma manera, estas tres variables están ligadas entre sí dependiendo de la “combinación” existente entre ellas;

“There are also important connections between innovation and the mode of transition from authoritarianism. If the transition is discontinuous, institutional innovation may be less salient, as the new political elite transforms the previous authoritarian institutions. If the transition is continuous, then authoritarian regime innovation is much more relevant, for path dependency may essentially be established” (Hite y Morlino; 31, 2004)⁴

De esta manera, los sistemas de defensa estarían demostrando la interrelación de estas tres variables definidas por Morlino en la calidad democrática medida en sus dimensiones

⁴ “He aquí una importante conexión entre la innovación y el modelo de transición desde el autoritarismo. Si la transición es discontinua, la innovación institucional puede ser menos importante, como la nueva elite política transforma las instituciones autoritarias previas. Si la transición es continua, luego la innovación del régimen autoritario es mucho más relevante, pudiendo ser esencialmente establecido a través del patrón de dependencia”

de contenido, procedimiento y resultado. A continuación, estas dimensiones serán evaluadas comparativamente entre los países del cono sur a través de las categorías y variables especificadas en el capítulo anterior.

Las Reformas al Sistema sobre el Contenido y La Sujeción militar al poder Civil.

La *Dimensión de Control Civil* es la dimensión que contiene dentro de sí misma tanto las características que evalúan la mantención de las prerrogativas de los militares en política luego de los procesos transicionales, como la capacidad de respuesta de los civiles que se instalaron en las nuevas democracias ante estas prerrogativas. Su complejidad, por lo tanto, radica en la consideración del éxito conseguido por los civiles en la atenuación, disipación o eliminación de los enclaves autoritarios heredados del régimen anterior.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la presencia o ausencia de las características asumidas como variables en el desarrollo histórico de los cuatro países evaluados; De esta manera, aquellos países con mayor nivel de variabilidad dentro del nivel de inserción democrática en la dimensión de contenido serán los que muestren mayor presencia de las variables evaluadas en las cuatro mediciones realizadas. En este caso son Argentina, con una variación de 0,67 y Uruguay con una variación 0,56 los países que muestran mayor presencia de estas variables. Esto contrasta con la tendencia a la estabilidad -casi inamovible dentro del desarrollo institucional- que muestran Chile con una variación de 0,56 y Brasil con una variación de apenas 0,33 en los 20 años evaluados.

Tabla 4. Prevalencia de la Inserción democrática en la dimensión de Contenido por Variable explicativa.

		ARGENTINA				BRASIL				CHILE				URUGUAY			
		1989	1994	1999	2010	1989	1994	1999	2010	1990	1993	1998	2010	1989	1994	1999	2010
Discontinuidad del ordenamiento legal del regimen autoritario	Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo-Legislativo)	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
	Cambio del ordenamiento legal de la defensa	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Discontinuidad de conflictos internos sociales.	Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-regimen	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1
	Participación de civiles en la dirección de los procesos de transición y Consolidación democrática	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las FFAA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Política de Derechos Humanos y Justicia militar	Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Procesos de información por violaciones a los derechos humanos.	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Total Dimensión Contenido		0,33	0,56	0,67	1,00	0,11	0,11	0,33	0,44	0,11	0,11	0,11	0,67	0,44	0,44	0,67	1,00

FUENTE: Elaboración Propia según datos de la investigación (Ver anexo 2).

Esta variación, como lo explicita Hite y Morlino, es porque los legados autoritarios influyen la calidad democrática según la conjugación de las características de durabilidad del régimen autoritario, la innovación institucional y el modo (o pacto) de transición que se llevaron a cabo en los distintos países (25, 2004). De esta manera, las 9 variables establecidas para la dimensión de contenido nos muestran la presencia (valor 1) o ausencia (valor 0) de las características específicas que debería tener una democracia luego de comenzada la transición democrática según las dimensiones de análisis de los autores.

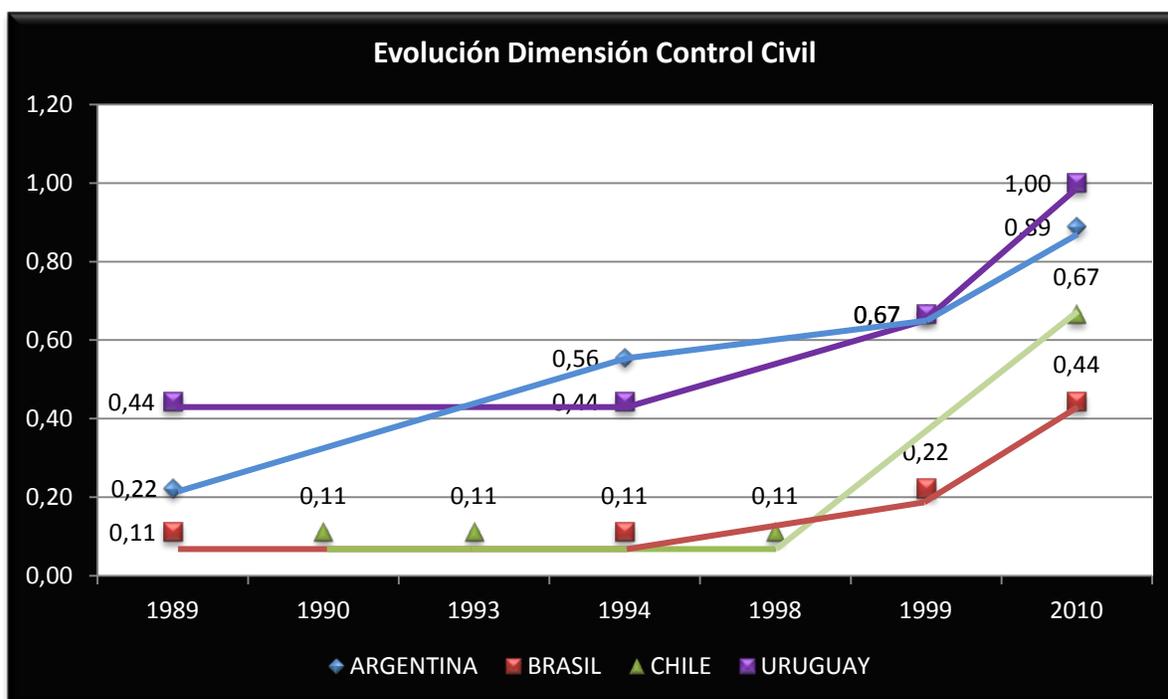
A pesar del parecido entre los resultados de Argentina y Uruguay, la persistencia de las características democráticas en ambos países está enfocada en diferentes categorías. Por ejemplo, en el caso Argentino, la transición a la democracia, principalmente marcada por el colapso del gobierno militar luego de la Guerra de las Malvinas (Cavarozzi, 1988; Linz y Stepan, 1996; Baeza, 2008; Eisa, 2010), muestra cambios casi radicales en la categoría que mide la discontinuidad del ordenamiento legal del régimen autoritario, esto a pesar de los años que el “juego imposible” explicitado por O’Donnell (1972) mantenía a los militares como actores que reequilibraban la relación entre los partidos políticos argentinos. Aun así, en la variable que evalúa la existencia de hechos que identificara la capacidad de veto de las Fuerzas Armadas no aparece sino hasta la evaluación del año 2010, principalmente por la actuación de Carlos Menem dentro de la política de Estado ante los sucesos de los “Cara Pintada” en 1990 y que sólo se superó en su segundo Gobierno (Ver Cuadro 4.1.1).

En el caso Uruguayo, la transición democrática estuvo iniciada bajo un gran control militar, sin embargo, su desarrollo decantó aceleradamente en el desembarazo de los militares por parte del poder civil al no contar con apoyo político para su permanencia. Se podría

decir, por esto, que dicha transición vivió un proceso de empoderamiento por parte de los actores sociales que determinaron, finalmente, que se llevaran a cabo los comicios para la elección presidencial dejando sin efecto el Acuerdo del Club Naval que iba a ser el mecanismo usado por los militares para mantener cierto control dentro del proceso transicional. Aun así, los cambios institucionales de la defensa –entre ellos el recambio de la alta jerarquía militar y la cadena de mando integrada- no estuvo presente sino hasta la medición de 1999 y 2010, donde se evalúa, por primera vez, los cambios dentro de la ley de defensa que profesionaliza el Ministerio de Defensa Nacional (Ver Cuadro 4.1.4).

Por el contrario, en los casos de Brasil y Chile los cambios están ligados a procesos controlados por la presencia de los militares dentro de la escena política. Así, las transiciones democráticas en estos dos países debieron vivir hechos que remecieran la cotidianeidad a la cual se estaba acostumbrada para cambiar la inercia institucional que se había ido generando con respecto a los militares. En el gráfico 1, los cambios en 1999 para Brasil y en 2010 para Chile, responden a esta realidad; son el reflejo gráfico de hechos coyunturales que definieron cambios, si bien no radicales, sí profundos con respecto a la concepción de la defensa y la labor de los militares dentro del ordenamiento institucional del Estado.

Gráfico 1. Control civil: Evolución por país.



FUENTE: Elaboración Propia según datos de la investigación⁵.

En el caso de Chile, que al igual que Brasil comienzan con un índice de 0,11 de inserción en la dimensión de contenido en 1990, su evolución histórica se mantiene casi inamovible hasta 1998 (en el último año de Eduardo Frei Ruiz-Tagle como presidente). Esto no es coincidencia, puesto que el proceso que se vivió dentro del país, principalmente dentro de las instituciones de la defensa, luego de la detención de Pinochet en Londres decantaron en una discusión que, para el año 2010, (con Michelle Bachelet de presidenta) se traducía en una nueva ley para el Ministerio de Defensa y la importancia del acuerdo político entre los partidos representados en el Congreso, de hacer un cambio radical dentro del ordenamiento institucional de la defensa (Baeza et al, 2010). De la misma manera, en el país se vuelve a hablar sobre los procesos de verdad y justicia en la comisión sobre tortura

⁵ Como se mencionó en el capítulo 3. La primera medición se realizará en el año de asunción del primer presidente civil democráticamente electo, la segunda será en el primer cambio de mando entre presidentes civiles bajo circunstancias constitucionalmente normales.

política que se habían dejado algo de lado (Otano, 1996; José Zalaquet; 1999; Ministerio del Interior de Chile, 2005 y 2011) y que también tenía, como acuerdo político, dar mayor énfasis en la cobertura de las políticas de reparación a los familiares reconociéndolas como víctimas por el impacto de los hechos perpetrados contra ciudadanos chilenos por parte del gobierno militar más que la judicialización de los casos por terrorismo de estado.

En el caso de Brasil, se puede ver un cambio en términos del control civil en la medición del año 2010. Esto es así, principalmente por el recambio generacional que se estableció en la alta jerarquía militar y el control civil dentro de la categoría que evalúa la discontinuidad de los conflictos internos sociales. Sin embargo, y al igual que en Chile, la ausencia de características que determinen la discontinuidad del ordenamiento legal del régimen autoritario, indican cómo se han mantenido las prerrogativas militares dentro del ordenamiento estatal impactando el desarrollo institucional dentro del sistema de seguridad y defensas; esto se ve mucho más reforzado por el hecho de que, en el caso de este no ha habido algún hecho traumático, como lo fue la detención de Pinochet, que obligue a avanzar en temas de inserción democrática de las Fuerzas Armadas. Es por esto que en esta categoría, Brasil sólo demuestra la inercia institucional bajo la cual se constituyó la transición y que ha cimentado la consolidación democrática.

Así, los cambios que se reflejan en los puntos que representan el desarrollo histórico de cada uno de los países nos indica en cuál de estos años debemos concentrarnos para explicar el por qué un país ha cambiado su nivel de inserción con respecto a otro, de la misma manera que la tabla 1, nos indica cuáles son las principales características y variables a tomar en cuenta en dicho años con los cuales se puede identificar los procesos

de inercia, cambio o retroceso dentro de las relaciones cívico militares en lo que a Control Civil se refiere.

Es interesante destacar, que dentro de la gráfica y luego de la explicación de la tabla anterior, es posible identificar, parámetros de agrupación dentro de los países estudiados; aquellos países con un proceso de transición que rompe con la estabilidad del régimen autoritario saliente, tendrán procesos de inserción democrática de los militares más paulatinos y crecientes desde el momento de iniciada la transición, tal como sucede con Argentina y Uruguay. Por el contrario, aquellos países que tuvieron un proceso de transición profundamente controlado y con alta presencia de los militares involucrados dentro del régimen autoritario saliente, tendrán procesos de inserción democrática muchos más lentos y menos profundos puesto que el desarrollo histórico del ordenamiento heredado está limitado por la capacidad de innovación del régimen a pesar de la presencia civil liderando el proceso transicional, como sucede con Brasil y Chile.

Discontinuidad del ordenamiento legal del régimen autoritario

Con procesos transicionales de características parecidas, Brasil y Chile son los países con un fuerte nivel de protección a “la obra” del régimen autoritario, esto es visible en la presencia, durante los 20 años evaluados, de aquellas prerrogativas bajo las cuales los militares aseguraron su participación política a pesar de comenzado el proceso de transición democrática llegando, en algunos casos, a la profundización de estas prerrogativas dentro del accionar institucional (Linz y Stepan, 1996; Pereira y Ungar, 2004; Agüero, 2003 y 2004; Zaverucha, 2009) a tal punto de ser reconocidas como parte de la nueva institucionalidad.

En estos países, los cambios institucionales que se han realizado en el ámbito del contenido de los valores democráticos han estado permeados por las preferencias de los militares o de los grupos políticos y económicos que los apoyan. Esta diferenciación no representa más que la naturaleza bajo la cual el pacto transicional ha incidido en los procesos de inserción democrática de las Fuerzas Armadas con respecto al Control Civil (Hite y Morlino, 2004; Baeza, 2008). Es por esta razón que, a pesar de que cuentan con presencia civil en el proceso transicional, tienen bajo nivel de control en los militares lo que se refleja en una curva de tasa de retorno negativo en la evolución histórica de las variables que evalúan el contenido del régimen parcial de la defensa.

En la categoría de Discontinuidad del Ordenamiento Legal del Régimen esto significa que se mantienen las prerrogativas y enclaves autoritarios, no existen cambios sustanciales en el ordenamiento de la defensa lo que decanta en una cadena de mando entre el poder civil y el militar separado y con plena autonomía para los militares con respecto al poder ejecutivo.

Son Brasil y Chile –mucho más el primero que el segundo– quienes desarrollaron democracias al alero de procesos transicionales profundamente vigilados por parte de los militares (Linz y Stepan, 1996) y con alto nivel de presencia de estos en las decisiones del ejecutivo y el legislativo. Gracias al apoyo que le brindaron algunos grupos políticos a los militares es que ha sido imposible para los gobiernos post-transicionales lograr cambios con respecto a la institucionalidad heredada. Este apoyo explícito es posible verlo hasta hoy en día con personeros de gobierno que siguen identificándose con la obra de los regímenes militares salientes. Ejemplo de esto son las declaraciones de los militares con

respecto a los Derechos Humanos en Brasil que decantó en la renuncia del Ministro José Viegas Filho en el 2004 (Ver Cuadro 4.1.2) o las declaraciones de Manuel Otero como embajador en Argentina defendiendo el régimen de Pinochet (La Jornada, 2010) que fue secundado por José Piñera, hermano del Presidente en ejercicio y activo político del grupo quien llevó a cabo las reformas económicas neoliberales del régimen (Cooperativa, 2010), esta controversia significó la renuncia de Otero disculpas públicas desde la Cancillería del país.

En el caso de Brasil, la nula variación de la tendencia en la curva entre los años 1989 y 1999 se explica principalmente por el nivel de autonomía que han tenido los militares desde que comenzara la liberalización en Brasil, asegurada por su participación dentro del Ministerio de Defensa y la indiscutible dirección de los temas de defensa por parte de la oficialidad (Martins, 1988; Zaverucha, 2009). La misma reforma al Ministerio de Defensa fue un acuerdo entre los comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas (Ver cuadro 4.1.2). Esto, más su posición respecto a la reforma constitucional - de la cual participaron activamente en su discusión llegando a generar alianza con congresistas para asegurar la mantención del sistema presidencialista en el país a pesar que la discusión se centraba en una reforma hacia el sistema parlamentario- (Cuadro 4.1.2) demuestra el nivel de intervención política de las Fuerzas Armadas en el país.

Desde la perspectiva de la categoría que evalúa la continuidad del ordenamiento legal del régimen, esta presencia militar evitó que sucedieran cambios que contravinieran las preferencias de los militares; claro ejemplo de esto es lo que sucedió con la Constitución y con la ley del Ministerio de Defensa, esta última recién vio la luz en el año 2005 aun

cuando respondía a la discusión comenzada en 1996 por el gobierno de Cardoso pero que fue imposible para el ejecutivo poder liderar el proceso en los años venideros. Esto, sumado al nulo recambio de la alta jerarquía militar ligada al régimen saliente (Ver Cuadro 4.1.2) dio como resultado un Ministerio de Defensa que mantenía las lógicas relacionales entre las ramas de las Fuerzas Armadas manteniendo el *status quo* con la cual había se había iniciado la transición.

Por esta razón el caso de Brasil resulta paradigmático; con 6 años de transición vigilada – las más larga de los cuatro países en estudio- y con una fuerte presencia militar en la arena política que va desde acción directa, negociaciones y procesos de “lobby” (Martins, 1988; Linz y Stepan, 1996) como mecanismos de perpetuación de sus prerrogativas explican el bajo nivel de inserción democrática y los bajos niveles de retorno de su desarrollo histórico aun 20 años después de iniciado el proceso transicional.

Chile, por el contrario, pareciera estar bajo los efectos de la inercia institucional que se desarrolla tras el acuerdo transicional al iniciar 1990 y que, repentinamente sufre un cambio drástico en 1998 con todas las repercusiones de la detención de Pinochet a nivel político como dentro de la institución militar. Es por esto que la tendencia de la curva vista en el gráfico 1 puede ser explicada por dos razones: la primera de ellas es la fuerte presencia de legados autoritarios reforzados por “Leyes de Amarre” (Linz y Stepan, 1996) en distintos ámbitos públicos que van desde la Constitución hasta la economía, la justicia, la educación entre otros y que hacen imposible cambiar la inercia institucional hasta 1998. En el caso constitucional, el sistema electoral binominal que privilegia la sobre-representación en el congreso de los dos grupos políticos más votados, anulando a la

disidencia le entrega a la derecha política, históricamente relacionados con el gobierno militar anterior, gran poder de veto (Linz y Stepan, 1996; Agüero, 2003; Portales, 2000). En segundo lugar, esta sobrerrepresentación ha hecho prácticamente imposible cualquier tipo de cambio institucional que se quisiera hacer con respecto a los aspectos legales heredados del régimen, incluyendo la capacidad de dar curso a las demandas sociales y la inclusión de organizaciones civiles en la toma de decisiones gubernamentales.

Esto provoca una especie de *Círculo vicioso* bajo el cual las leyes de amarre perpetúan la permanencia de un grupo político que no estaría de acuerdo con los cambios a las mismas leyes que le entrega más poder. En el régimen parcial de la defensa, esto se traduce en la mantención de Augusto Pinochet, jefe de la Junta Militar del antiguo régimen hasta 1990, y desde esa fecha hasta 1996 como Comandante en Jefe para luego asumir como Senador Vitalicio⁶ en 1998, el mismo año en el cual la Corte de Apelaciones acepta la primera querrela criminal en su contra (Memoria y Justicia, 1998-2002). Esto se traduce en que la presencia de Pinochet en el quehacer político, por sí misma, constituye un enclave autoritario o, según palabras de Hite y Cesarini, en un Legado Autoritario que permea tanto lo institucional, lo legal, como lo cultural y lo relacional entre los actores políticos.

Esta es la razón por la cual la tendencia de la curva no cambia sino hasta la medición de 2010 en donde se pueden identificar el impacto de la detención en 1998 del líder de la Junta de Gobierno en Londres y el enjuiciamiento de Manuel Contreras en el mismo año, ex General de la Dirección Nacional de Inteligencia DINA –aparato represor del régimen

⁶ El Senador Vitalicio es un cargo creado en la constitución de 1980 en el cual los expresidentes de la República pasaban a ser Senadores de la República. (La Nación Argentina, 1997) y que fue eliminado constitucionalmente en el año 2005 con las Reformas Constitucionales del gobierno de Lagos (20 Minutos, 2005)

militar- (Cuadro 4.2.3) lo que hace que se desate una seguidilla de cambios y ajustes institucionales que decantaron -entre otras muchas cosas- en la promulgación de la Ley del Ministerio de Defensa en el año 2010 con un amplio apoyo dentro de los distintos partidos políticos (Baeza et al, 2010) y un recambio de los altos mandos que se explica por lo siguiente.

Si bien en los años anteriores nunca se dio la discusión sobre la permanencia de agentes que participaron de las violaciones a los Derechos Humanos como contingente activo, la realidad en Londres de Pinochet puso en relieve la problemática de seguir manteniéndolos activo; Independiente de la participación y responsabilidades por los hechos realizados en época del régimen autoritario, la solicitud de extradición de Pinochet vislumbró el potencial peligro que todos los oficiales involucrados podían correr; solicitudes de extradición por juicios contra grupos nacionales que podían ser catalogados de crímenes de lesa humanidad y, por lo tanto, susceptibles de ser formalizados en cualquier país que así lo solicitara como lo estipula el Derecho Internacional (Zalaquett, 1999). Como institución aquella situación significaba una restricción en el ejercicio de sus funciones a nivel internacional lo que implicó tomar la decisión de realizar cambios que evitaran el aislamiento internacional que significaría.

En el caso de Argentina y Uruguay, el primero con una transición acelerada por el colapso del régimen militar y el segundo con un proceso transicional sin el apoyo de algún grupo político o de interés hacia los militares, el desarrollo institucional del régimen parcial de la defensa quedó en manos de los civiles sin la intervención militar –aunque con acuerdos tácitos o explícitos, como lo veremos más adelante- por lo cual no existió algún tipo de

resistencia importante para realizar los cambios necesarios para dar forma a una institucionalidad realmente democrática eliminando aquellos puntos críticos que dejara la de innovación institucional o de ingeniería política del régimen militar.

Estos son países en los cuales la transición comenzó con gobiernos civiles que lidiaron con instituciones militares con bajo nivel de intervención en asuntos políticos dada la falta de apoyo de algún grupo de interés (Linz y Stepan, 1996; O'Donnell, Schmitter y Whithead, 1988) lo que no hizo posible la permanencia de prerrogativas militares dentro de la esfera política.

En el caso de Argentina, el mal manejo económico de la Junta Nacional y la derrota sufrida en la Guerra de las Malvinas (Linz y Stepan, 1996; Levitsky, 2005; Varas, 1988; Fontana, 1988)- estableció una lógica relacional entre el poder civil y los militares que significó para estos últimos casi no tener apoyo dentro de los grupos políticos que respaldaran sus demandas en el proceso de entrega del poder. Esto se tradujo en cambios casi inmediatos en el ordenamiento legal que se había heredado desde el régimen autoritario; desde antes de 1989, en el Gobierno de Alfonsín se comienza la discusión sobre la separación entre la Seguridad Interna y la Seguridad Externa como eje fundamental de la política de defensa nacional (Eissa, 2010).

Sin embargo, no fue sino hasta 1992 que la aplicabilidad de esta separación se hace patente con la aprobación de los reglamentos que operacionalizan dicha separación. Los avances con respecto a la promulgación de la ley de Defensa que “Creaba en el ámbito de la Presidencia de la Nación el Consejo de Seguridad” (Eissa, 2010) aseguraba el ordenamiento del Estado Mayor Conjunto, los organismos asesores y la función del

Ministerio de Defensa dentro de la orgánica estatal. El mayor logro de esta etapa para Argentina, era la diferenciación y separación entre la seguridad interna –ahora a cargo del Ministerio del Interior- y la seguridad Externa –a cargo del Ministerio de Defensa- sin embargo, no fue sino hasta 1992 cuando esta división se hace patente con la promulgación de la ley 24.059 de Seguridad Interior (Eissa; 5, 2010) y con la constitución del Consejo de defensa en el año 2002.

Con la operacionalización del año 2002 a través del funcionamiento del Consejo de Defensa se establece la unión entre la cadena de mando del poder militar bajo la tutela del poder político. Cabe destacar, sin embargo, que esto se hizo a pesar de las críticas aparecidas sobre la formación y la capacidad técnica –o profesional- de las Fuerzas Armadas Argentina. Si bien esto lo evaluaremos en las siguientes dimensiones, es importante dejar en claro que bajo la categoría evaluada en la actualidad, pareciera ser que el camino elegido para llevar a cabo el proceso de inserción democrática de las Fuerzas Armadas en la institucionalidad democrática recién instalada está más enfocado en lograr los acuerdos políticos sobre la labor castrense de las Fuerzas Armadas antes de tomar decisiones sobre la modernización de la capacidad técnica y profesional de éstas (Eissa, 2010).

En Uruguay, el empoderamiento de las autoridades civiles luego del fallido Pacto del Club Naval decantó en la instalación de un gobierno civil que produjo paulatinos cambios institucionales en diversas materias. Dentro del régimen parcial de la defensa esto significó para el año 2005 la instalación de un Ministerio de Defensa que cambiaba la institucionalidad heredada desde 1974 (Cuadro 4.1.4). El cambio más importante en esta

ley tiene relación con la “desmilitarización” del Ministerio de Defensa y su profesionalización que queda enmarcada en los lineamientos de la ley orgánica de FFAA Nº 17.921 supeditada a la constitución ejecutiva del Ministerio a la Presidencia (PRISFAS, 2007). Esto es de suma importancia puesto que hasta el año 2005 la participación de civiles en los cargos funcionarios dentro del Ministerio era exigua y fomentaba ciertas prácticas que no ayudaban a la explícita ejecución de la política de defensa con dirección civil.

Uno de los problemas que se arrastraban desde la legislación anterior (que si bien era de 1974, esta a su vez de la década de los 40) eran el bajo nivel de incentivos para establecer la sujeción militar al poder civil, esto era así porque la antigüedad de los funcionarios militares que trabajaban en el Ministerio dependía de las Fuerzas Armadas puesto que era en ella donde se evaluaban. En los años en los cuales rotaban los cargos funcionarios – y luego retornaban a la institución militar- el incentivo estaba siempre en responder correctamente hacia la rama del ejército correspondiente; De esta manera, en el caso que hubiese una controversia las lealtades de los militares en cargos ministeriales siempre sería hacia la institución de las Fuerzas Armadas (PRISFAS, 2007; Cuadro 4,1,4).

Uruguay logra una inserción alta para el 2010 principalmente por la ausencia de enclaves autoritarios que hicieran más dificultoso el proceso de cambios institucionales que fueran en vías de aumentar la inserción democrática de las Fuerzas Armadas aunque no por esto dichos cambios se realizaron en menos tiempo. Vale tener en cuenta que a pesar de que no es una dimensión que se tome en cuenta en este trabajo, desde el punto de vista del quehacer militar, fue de gran ayuda la participación de las Fuerzas Armadas en los

procesos y misiones internacionales de la ONU. Desde el punto de vista especificado por Linz y Stepan (1996) con respecto a la labor de las instituciones internacionales sobre los procesos de transición democrática, Uruguay sería un caso fuera de la norma Latinoamericana y que, dada la naturaleza de la función castrense que tiene en la actualidad, podría estar más cerca del modelo transicional europeo que de este continente. Al entregarle al contingente militar un espacio de desarrollo fuera de las fronteras uruguayas se tuvo tiempo dentro del país para discutir los cambios institucionales del régimen parcial de la defensa dando como resultado una inserción menos traumática que, por ejemplo, la de Argentina.

Por otra parte, la constitución y lógica de la cadena de mando no es más que la respuesta a cómo se entienden los legados autoritarios *enquistados* en el ordenamiento legal de los países con transiciones democráticas y la construcción del sistema de defensa, como una reacción en cadena en la cual desde el nivel más alto de la ingeniería heredada desde el régimen autoritario saliente va determinando y limitando las posibilidades de los niveles más bajos. Por lo tanto, los cambios institucionales que se realizan buscan disminuir el impacto innovador del régimen y delimitan el área en la cual se enfatiza la política de defensa. En Uruguay la Defensa depende directamente del Presidente de la República con la ley 17.921 del año 2005 (Cuadro 4.1.4).

Finalmente, debo hacer mención a las coincidencias entre Uruguay y Argentina donde el proceso de reforma a los sistemas de Defensa se centraron en una discusión inicial acerca de cómo reconfigurar la función castrense se refirió al punto acerca de la separación entre seguridad interior y seguridad exterior y la función militar dentro de los

límites de la segunda. Esta delimitación nace de los acuerdos políticos entre los responsables del poder civil y que, por su naturaleza, es el primer acuerdo al cual llegamos dada la naturaleza del régimen Parcial de la Defensa luego de iniciado el proceso transicional con el primer gobierno civil democráticamente electo; estos límites no definen el nivel de autonomía militar, pero sí contrastan la permanencia de los legados autoritarios heredados y los impactos políticos/sociales que tienen en la aplicación de la fuerza como lo veremos en la categoría sobre Derechos Humanos y Justicia militar.

Esto es lo que los hace diferente a los casos de Brasil y Chile en donde la discusión acerca de los amarres institucionales que quedaron a nivel global desde el régimen autoritario saliente no ha avanzado, definiendo, por lo tanto, que el desarrollo de las reformas en el Sistema de Seguridad y Defensa por una parte, se demoran en producirse y por otra no versan en temas de contenido como lo veremos en las siguientes dos categorías de esta dimensión y con las dimensiones de eficacia y eficiencia.

Discontinuidad de Conflictos Sociales Internos.

Al revisar la Tabla 1 en lo referido a la categoría que evalúa la discontinuidad de Conflictos Sociales Internos se puede apreciar la presencia de civiles en la dirección de los procesos transicionales desde su inicio en la mayoría de los países estudiados, aun en Brasil, donde la dirección por parte de civiles fue más tardía que en el resto de los países en estudio. Aun así pareciera ser que esta variable no sería explicativa por sí misma de los niveles de inserción democrática ni los avances respecto a las reformas del sistema de Seguridad y Defensa.

Esto es así puesto que, aun cuando en los cuatro países estudiados aparece la presencia de civiles en la dirección de los procesos transicionales también presentan diferencias en cómo los sistemas de defensa se han ido insertando dentro de la institucionalidad democrática y cómo ha sido el proceso de disminución de la autonomía militar en la consolidación. La sola dirección de los civiles dentro de los procesos de democratización y la posterior Consolidación Democrática no explican por sí mismo el nivel de inserción democrática, idea que reafirma lo escrito por Bruneau (2005); Bruneau y Matei (2008), Pion Berlin (2005; 2008) y Serra (2010) -entre otros- sobre la insuficiencia del Control Civil como mecanismo de relación cívico-militares y la disminución de la autonomía militar.

Esto tendría su explicación puesto que la presencia civil en los procesos institucionales del gobierno es el reflejo de aquellos acuerdos con el antiguo régimen que lograron la liberalización democrática. De esta manera, los cambios institucionales del régimen autoritario saliente y las posibilidades de reformas del sistema de defensa, serían más explicativas que la presencia civil. Como se explicará más adelante, esto será explícito con respecto a la categoría sobre Derechos Humanos y justicia militar y aun más claro con respecto a la evaluación de las dimensiones de eficacia y eficiencia.

Aun así, merece especial mención la discontinuidad de los conflictos sociales en los periodos de transición y consolidación democrática. La evaluación demuestra que no son explicativos por sí mismos del desarrollo de las reformas del régimen parcial de la defensa y esto es posible que se deba a que es el primer acuerdo al cual se logra luego de la oleada de manifestaciones sociales y/o políticas que fuerzan la transición a la democracia dentro del régimen (Rustow; 1987), la “estabilidad social” es el punto de inicio para el acuerdo

democrático que da inicio a los procesos transicionales (Baeza, 2008). En esta realidad, la relación entre presencia civil en los procesos con el recambio de la alta jerarquía militar y la inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de los militares es uno de los puntos nodales que determinarán la relación de fuerza entre los poderes salientes y entrantes además de ser el reflejo de la situación institucional-legal definida desde el recambio institucional evaluada en la categoría anterior y que muestra resultados en la evaluación de la siguiente categoría con respecto a los Derechos Humanos dentro de la misma dimensión.

El caso particular de Brasil, tal cual se especifica en el libro de Linz y Stepan (1996), posee baja presencia de civiles en la dirección de la transición dado el largo proceso de vigilancia por parte de los militares luego de comenzada la liberalización democrática. Claro reflejo de esto es que no fue sino hasta 1989 que se eligió al Presidente por elecciones abiertas y directas, ocasión en la cual salió electo el Presidente José Sarney y que, a raíz de su muerte, no pudo asumir el poder. En 1992 los problemas de corrupción complicaron al nuevo régimen lo que no permitió un traspaso de autoridades civiles entre dos presidentes democráticamente electos bajo condiciones normales, si bien esta crisis de gobierno no se transformó en una crisis de régimen (Morlino y Hite; 2004), tampoco sirvió en la mantención de condiciones de traspaso del poder bajo términos estables sino hasta la medición de 1999.

Política de Derechos Humanos y Justicia Militar.

La institucionalidad dentro del sistema judicial que se desarrolla en pleno régimen autoritario es una de las áreas de influencia estrechamente vigilada por parte de los

militares indistintamente del nivel de profundización del control civil y el nivel de profundización de los procesos de transición; esto no es un interés al azar, más aun cuando es en el sistema judicial en donde aparecen las causas por los delitos por crímenes de estado cometidos en el régimen pasado. El interés de los militares se centra principalmente en mantener fuera de la judicialización estos hechos dada la responsabilidad tanto individual como institucional que las Fuerzas Armadas involucradas puedan tener (Zalaquet, 1999) y las repercusiones que puedan haber dentro del ordenamiento institucional que heredado en el traspaso del poder.

Esto es palpable en la evaluación de los cuatro países donde se encuentran desarrollos tardíos o nulos con respecto a la política de Derechos Humanos y a los procesos de verdad y justicia por delitos de Lesa Humanidad en lo que se refiere a los procesos de reconocimiento de los hechos por crímenes sistemáticos llevados a cabo por agentes estatales, las políticas de reparación a las víctimas y sus familiares y, finalmente, a la judicialización de los crímenes perpetrados (Zalaquet, 1999). A lo anterior se suma la utilización de los tribunales militares para delitos comunes o causas con involucramiento de civiles a pesar de que estos delitos no tengan relación con hechos sucedidos en el régimen saliente (Ver Anexo 2). Parece interesante, por lo tanto, estudiar los avances de las políticas de Derechos Humanos y la presencia de la justicia militar como un punto de permanencia de las prerrogativas militares en lo que a la relación con los civiles se refiere.

La persistencia de los problemas y el extremo control en esta categoría se pueden explicar, principalmente, por dos razones; la primera, es que las decisiones que en su momento habían sido tomadas bajo parámetros institucionales tenían la posibilidad de

acarrear costos individuales; ninguno de los militares quiere verse involucrado con aquellas decisiones que implicaron matar a conciudadanos. En segundo lugar, gran parte de los procesos “innovativos” del régimen (Hite y Morlino; 2004) reflejados en la nueva institucionalidad quedaron como aspectos residuales en el desarrollo institucional en medio de la transición tal como lo mencionara Linz y Stepan en el caso específico de Chile (1996); éstos salvaguardan el no esclarecimiento de la participación institucional e individual de los crímenes de los regímenes salientes de la misma manera que mantienen la doctrina que sustentaban dichas decisiones ratificando la presencia militar en el gobierno.

Si bien esto último no se encuentra directamente, sí es posible tomar como un legado autoritario la permanencia de la utilización de los tribunales militares por temas de orden interno que estén vinculados a las Fuerzas Armadas como a las Fuerzas de Seguridad Internas. Tal es el caso de Chile y Brasil donde la doctrina de seguridad interna del estado ratifica la utilización de tribunales militares para civiles acusados de delitos de terrorismo o delitos que tengan relación con uniformados tanto de las Fuerzas Armadas o de Seguridad Ciudadana (Cuadros 4.1.2 y 4.1.3). Casos emblemáticos sobre desaparición de conscriptos en pleno servicio militar, peleas entre internos o simples delitos cometidos por uniformados se pueden encontrar a lo largo de los 20 años evaluados y que decantan en jurisdicción militar sólo por tener a un uniformado involucrado.

Brasil, con un nivel especialmente bajo en la categoría que evalúa la Política de Derechos Humanos y la Justicia Militar (de 0,33 en una escala de 0 a 1), no sólo demuestra el nivel de intervención militar en las decisiones del ejecutivo y legislativo y las repercusiones

sobre la justicia tanto por hechos sucedidos en el mismo régimen como en hechos sucedidos después del régimen. La opinión de quienes se consideran defensores del régimen saliente aun pesa como un legado cultural que permea las relaciones políticas (Hite y Cesarini, 2004).

Un caso icónico es la controversia sobre temas de Derechos Humanos que decantó en la renuncia del Ministro de Defensa José Viegas Filho en el año 2004 (Saint-Pierre, 2005; Diario Panamérica, 2004) y que tuvo directa relación con la memoria y el papel de las Fuerzas Armadas en lo que a violaciones de Derechos Humanos se refiere; La polémica se inició con la publicación de una foto atribuida a un detenido desaparecido, en la carta de renuncia, el ministro Viega reconoce que dicha publicación fue realizada sin la consulta respectiva al poder político del ramo (Agencia Brasil, 2004). En tal publicación, el ejército brasileño intentaba justificar los abusos realizados en época del régimen militar (Cuadro 4.1.2). Este contratiempo demuestra el nivel de autonomía y poder de veto que mantienen los militares en dicho país y la posición que aun se reconoce como parte fundamental de la permanencia militar dentro de la estructura estatal.

En el caso de Chile, la autonomía de la que disfrutaban los militares tuvo impacto directo en cómo se llevó a cabo la política de Derechos Humanos y en los escasos avances que tuvo ésta durante la transición mantenida principalmente gracias a una intrincada red de relaciones públicas y privadas tanto en el poder legislativo como en el judicial (Rivera, 2002); si bien el ejercicio enlaza en 1990 y los dichos entre el Comandante en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet y el Presidente Eduardo Frei en 1993 tienen mayor relación con la capacidad de veto de los Uniformados ante políticas de Estado –evaluados en la

categoría anterior- también tuvieron un costo judicial tanto en los temas civiles que implicaron (Cuadro 4.1.3) como en lo referido a los temas de Derechos Humanos.

La “Comisión Rettig” nombrada por el Presidente Aylwin hizo famosa la frase por parte de éste de “justicia en la medida de lo posible” (Otano, 1996) que degeneró, posteriormente, en un sistema de gobierno que permeaba los diferentes regímenes parciales. Como en este trabajo nos centramos en el régimen parcial de la defensa, esta “doctrina” se puede apreciar en el bajo número de procesos por crímenes en época de dictadura, -y que ninguno está tipificado como de Lesa Humanidad o de Violaciones a los Derechos Humanos-, la mantención de la autoamnistía de 1978 y el bajo debate, luego de la publicación del “Informe Rettig” (Rivera, 2002) sobre estos temas que, hasta el año 2010, siguen siendo cuestionados en su naturaleza por una parte de la elite política del país. (UDP, 2004; Arrau, 2005)

De la misma manera, en lo que a política de verdad y reparación se refiere, el total reconocimiento de los hechos sucedidos en época de dictadura no se da hasta las declaraciones del General en Jefe del ejército, Juan Emilio Cheyre con la llamada “Doctrina Cheyre” en la década del 2000 (EMOL, 2005; Escalante; 2004; El Mostrador, 2004) (Ver Cuadro 4.1.3) bajo la cual se hace la primera separación formal entre la institución y el régimen autoritario representado por el General (r) Augusto Pinochet.

Aun así, en temas de justicia militar el país no ha avanzado hacia una clara separación entre la jurisdicción de los tribunales civiles y los militares. Tal es el caso de los procesamientos a militares por casos de delitos comunes; muestra de ello son los casos de la desaparición del Cabo Soto Tapia en 1996; el caso de los soldados de Antuco en el 2005

y el caso de la muerte del conscripto al interior del Regimiento Buin en el año 2006, como también los procesos llevados a cabo por la ley de seguridad interior del Estado, los cuales han sido los de mayor impacto mediático aquellos contra la comunidad Mapuche (Ver Cuadro 4.1.3).

En el caso de Argentina, la discusión sobre la separación institucional entre Seguridad Interna y Externa marcó los años de transición y no fue sino hasta el año 1989 que dicha separación quedó establecida por ley; en 1992 se dejó plasmada en los reglamentos y se operacionalizó en el año 2002 en el Gobierno de Kirchner (Eissa, 2010) (Ver cuadro 4.1.1). El primer intento de judicialización de los crímenes de lesa humanidad cometidos en el régimen autoritario fue en el gobierno de Alfonsín, si bien es un avance con respecto a las políticas de Derechos Humanos, es también cierto que los militares demostraron su capacidad de veto al desestabilizar el gobierno hasta la llegada de Menem. Al contrario de lo sucedido en el gobierno de Alfonsín, la permanencia de Menem en el gobierno logró entregarle estabilidad al nuevo régimen aunque obstaculizó el desarrollo de mayores esfuerzos con respecto a la judicialización de los militares responsables de las desapariciones forzadas y los casos emblemáticos de los niños robados y las adopciones forzadas (Cuadro 4.1.1).

No fue sino con el gobierno de Néstor Kirchner que comenzaron a realizarse procesos de reconstrucción de la memoria, implementación de políticas de reparación a los familiares de los detenidos desaparecidos y torturados además de la judicialización de los responsables, algo que había sido impedido por la ley de Punto Final y la de Obediencia Debida derogadas en el año 2005. En Argentina son emblemáticos los juicios a los líderes

de la junta nacional que comenzaron luego de la declaración de inconstitucionalidad estas leyes, desde ese año hasta la fecha, los procesamientos han seguido desarrollándose incluyendo juicios al propio general Videla y a Bignone. (Ver Cuadro 4.1.1)

A pesar de los avances en términos de políticas sobre Derechos Humanos y lo que significó para este avance la separación entre seguridad interna y externa, el sistema se puso a prueba con las revueltas del año 2001 por la deuda externa, o *Corralito*, hechos que, a pesar del colapso político que significó demostraron dos cosas importantes, por un lado, el acuerdo nacional sobre el no regreso de los militares como solución de los problemas políticos internos y por otra parte, la institucionalidad de las policías provinciales en la contención de las revueltas sociales. Si bien las muertes de, al menos, 9 ciudadanos en dos provincias y en distrito federal (Ver Cuadro 4.1.1) se llevaron en tribunales provinciales o nacionales según correspondiera, la separación correspondiente a la jurisdicción de los casos relacionados a las fuerzas de seguridad pública no se dio sino hasta el año 2008. Por otro lado, la casi nula importancia a los excesos incurridos por contingente policial ponen de manifiesto falencias con respecto a la relación entre ciudadanía y la fuerza política, esto queda demostrado en las resoluciones sobre la responsabilidad política de quienes dieron la orden de contención por el desorden causado en aquella época y que, hasta el día de hoy, no tienen respuesta (Ver Cuadro 4.1.1).

Con Uruguay se puede ver un desarrollo completamente distinto con respecto a la política de derechos humanos. A diferencia del resto de los países, la clara política con respecto a los militares y su participación en la nueva vida institucional quedó supeditada al trabajo que éstos pudieran realizar fuera de los límites del país con participación en misiones

internacionales y contingente de la ONU. Esto se vio reforzado por la actuación de la ciudadanía en los plebiscitos de 1989 y 2009 donde se ratificaba la permanencia de la ley de Caducidad de la Capacidad Punitiva de los delitos ocurridos en el régimen autoritario.

El acuerdo tácito de mantener al país sin juzgamiento de los hechos ocurridos en el régimen autoritario cambia en el año 2010 con el proyecto de ley que reinterpreta la Constitución de la República haciendo nulos los principales artículos de la ley de Caducidad que no permitían los juzgamientos de los responsables de los hechos sucedidos en dictadura. En el año 2011 el Parlamento aprueba la Ley 18.831 lo que da inicio a los procesos de judicialización de los responsables por crímenes de Lesa Humanidad (Ver Cuadro 4.1.4).

En lo que respecta a los tribunales de guerra, con la discusión de la ley del Ministerio de defensa en el año 2005 finalmente fueron eliminados de la organización estatal por contrariar la Constitución de la República. De esta manera los militares pasaron a ser juzgados por tribunales comunes según las especificaciones que la Constitución establecía para todos los ciudadanos. Esto tiene especial impacto en el desarrollo que ha tenido ese país en la participación de sus Fuerzas Armadas en las misiones de paz durante casi toda la década del 90 y en la primera década del 2000, si bien no es parte de esta investigación la medición de la dimensión internacional de las relaciones cívico-militares, se puede dar cuenta de esta política en la utilización de los tribunales civiles para la formalización de aquellos soldados acusados de abusos contra civiles en misiones de las Naciones Unidas (Cuadro 4.1.4).

Por esta razón es que tanto Argentina como Uruguay presentan el mayor aumento dentro de la inserción democrática en la categoría donde se evalúa la política de Derechos Humanos en todas sus dimensiones y la utilización de la justicia militares. Es así como para el año 2010 se constatan los primeros juicios por crímenes de lesa humanidad contra los ex presidentes Juan María Bordaberry y Gregorio Álvarez (Explored, 2006; El Clarin, 2006; El Mundo, 2010 y 2011; BBC Mundo, 2011; Equipo Nizcor, 2013) y el Canciller Juan Carlos Blanco (Ver Cuadro 4.1.4).

Si bien durante la década del 90 y 2000 tanto el cuerpo legislativo como el ciudadano estuvieron de acuerdo en mantener la ley de amnistía luego de comenzada la democracia, la decisión política de seguir las recomendaciones de organismos internacionales y la necesidad por parte de grupos ligados a los Derechos Humanos representados en el Frente Amplio lograron ratificar la no prescripción de los delitos contra la humanidad. Sin embargo, hay que reconocer que el mecanismo de discusión de los Derechos Humanos como parte de la agenda política es totalmente diferente a los otros tres países, esto es principalmente por la posibilidad de plebiscitar temas de interés nacional por medio de iniciativa ciudadana con la que cuenta el país, es así como parte de la discusión estaba centrada en cómo los mismos ciudadanos habían optado por no profundizar, a través de mecanismos democráticos, los temas que seguían siendo dolorosos dentro de la cotidianeidad nacional.

Finalizando, se puede establecer que dentro de la dimensión de contenido que configuran las relaciones entre el poder político y el militar dentro del régimen parcial de la defensa, los pactos transicionales definen las características del desarrollo institucional y su

dimensión valórica desde dos niveles; el primero que tiene relación con la eliminación de los conflictos sociales internos, asegurados éstos en la participación de los civiles en los procesos transicionales lo que, probablemente, aseguraría el retorno de la democracia en el resto de los regímenes parciales que constituyen el régimen democrático. Esto último se demuestra con la constante presencia de los aspectos legales y judiciales que bordean la relación cívico-militar, como lo es la justicia militar (Anexo 2) y los aspectos sobre el régimen político, el sistema de partidos y los aspectos generales sobre los derechos humanos.

En segundo lugar, los pactos de amnistía y acuerdos de prescripción de los delitos son parte crucial del tratamiento de los hechos sucedidos en época de los regímenes autoritarios estudiados. En tal caso, hay que reconocer que la mantención de las leyes de autoamnistía, punto final que mantiene la impunidad son una decisión política y –tal como sucede en el caso anterior sobre materia judicial- correspondería identificar dentro del propio régimen parcial de la política cómo son las relaciones de poder las que determinan estas decisiones. El caso de Uruguay es muestra de la incidencia de este otro régimen parcial de la defensa al romper con la inercia institucional que se hereda dentro de esta materia a pesar de la resolución de mecanismos de participación directa de la ciudadanía que hicieron más llevaderas las discusiones en el ámbito público sobre el tema de derechos humanos. Sin embargo, fue la decisión política quien da vuelta el acuerdo social para establecerse dentro de los parámetros internacionales y las leyes que rigen sobre estas cuestiones.

En conclusión, dentro de la dimensión de contenido está determinada por las relaciones políticas de los actores relacionados con el régimen y aquellos que intervienen para dar inicio al proceso de democratización con la esperanza de hacer cambios institucionales que aumenten los niveles de calidad de la democracia. Por esta razón no es raro que la categoría que evalúa el nivel de conflictividad social interna no muestra cambios sustanciales en el proceso histórico de los cuatro países estudiados. Aun así, esta categoría define los límites para la discontinuidad legal del régimen tanto dentro del régimen parcial de la defensa como en los aspectos que inciden en este desde otros regímenes parciales como sucede en lo que al sistema legal se refiere o al sistema político-partidista.

Aun así, se demuestra también que son los acuerdos políticos logrados a través de la profundización de los valores democráticos los que posibilitan los cambios institucionales tanto en el régimen de la defensa o en aquellos puntos nodales de incidencia desde otro régimen parcial como sucedió en el caso de Uruguay en los temas de Derechos Humanos o en lo referido a la justicia militar en Brasil y Chile. No lograr estos acuerdos coyunturales que actúan como *puntos críticos* hará más compleja las reformas institucionales necesarias para una completa inserción democrática del sistema de la Defensa. El primer acuerdo tiene relación con la separación de la seguridad interna de la externa, como sucede en Argentina y Uruguay, logrando de esta manera los primeros pilares para la construcción de un sistema de Defensa para la democracia. Acá es la labor civil –con el apoyo o no de grupos políticos al régimen autoritarios, la decisión política de llevar a cabo las políticas de Derechos Humanos por mecanismos de enjuiciamiento, verdad y

reparación, el recambio institucional y la modernización de las leyes que definen los ámbitos de la política pública de la defensa- la que guiará, posteriormente, la función castrense y su rompimiento con el pasado histórico al cual están relacionados.

De esta manera, los principales problemas desde la perspectiva institucional es lograr romper con el apoyo de grupos políticos a los representantes del régimen saliente, apoyo que, según lo demuestra la evidencia, puede perdurar incluso cuando se da por zanjado el periodo transicional (Siavelis, 2009). De la misma manera, llegar al acuerdo político para reformas de las instituciones heredadas rompiendo con el nivel de ingeniería institucional no sólo dentro del área de las relaciones cívico-militares, sino en el conjunto de instituciones relacionadas desde el sistema judicial, legislativo, político e, incluso, económico. Este acuerdo político, en específico para el régimen parcial de la defensa, debe contar con la separación entre seguridad interna y externa, y, como veremos más adelante con la eficacia y la eficiencia, con la elaboración, discusión, planificación y ejecución de la política de defensa desde el poder ejecutivo como los responsables de las decisiones en el ámbito militar sin que esto contravenga a las funciones castrenses de las distintas ramas de la fuerza militar.

Las Reformas al Sistema de Defensa sobre Procedimientos: la Efectividad de las Instituciones de la Defensa

La participación de todos los actores de los diferentes poderes del estado en la construcción de la política de defensa impregna a ésta de los acuerdos logrados a través de la interrelación de diferentes puntos de vistas enriqueciendo los enfoques de necesidades nacionales y sus posibles respuestas según la representación de la

ciudadanía, los partidos políticos, grupos civiles y grupos de presión, entre otros (Serra, 2010). Es en esta dimensión es donde se podrá establecer la relación de la comunidad de la defensa y el nivel del control democrático del Parlamento ante el ejecutivo, la labor del Ministerio de Defensa como interlocutor entre el ejecutivo y las Fuerzas Armadas y su labor como el principal responsable de la conducción y ejecución de la política de Defensa (Bruneau, 2005; Bruneau y Matei 2008; Pion-Berlin, 2005 y 2008; Serra, 2010).

Las dos categorías a estudiar serán La Formación Democrática De La Política De Defensa y el Nivel Decisional De La Política De Defensa Y Militar A Cargo Del Ejecutivo. En la primera de estas categorías se dará especial énfasis a la labor del congreso, la existencia y conformación del Ministerio de Defensa y la permanencia, o no, de agentes militares en cargos con atribuciones decisionales.

En la segunda categoría se pondrá énfasis en la coordinación en la toma de decisiones por parte del ejecutivo respecto a los cuerpos militares y el interlocutor válido como área sectorial específica. Es por eso que se evaluará la existencia de Consejos Asesores y cómo se relaciona con el Ministerio de Defensa del cual se espera sea el aparato articulador de la relación ejecutivo-legislativo en relación a la discusión y toma de decisiones sobre Defensa.

A continuación, la Tabla 2 resume los resultados de la evaluación para los cuatro países y sus respectivos hitos. En ésta se puede ver cómo se han desarrollado las características atribuibles a relaciones entre ejecutivo y legislativo que definen políticas de defensa democráticas y que van aumentando el nivel de inserción de las instituciones de la defensa luego de los procesos transicionales.

Tabla 5. Prevalencia de la Inserción democrática en la dimensión de Eficacia por Variable explicativa.

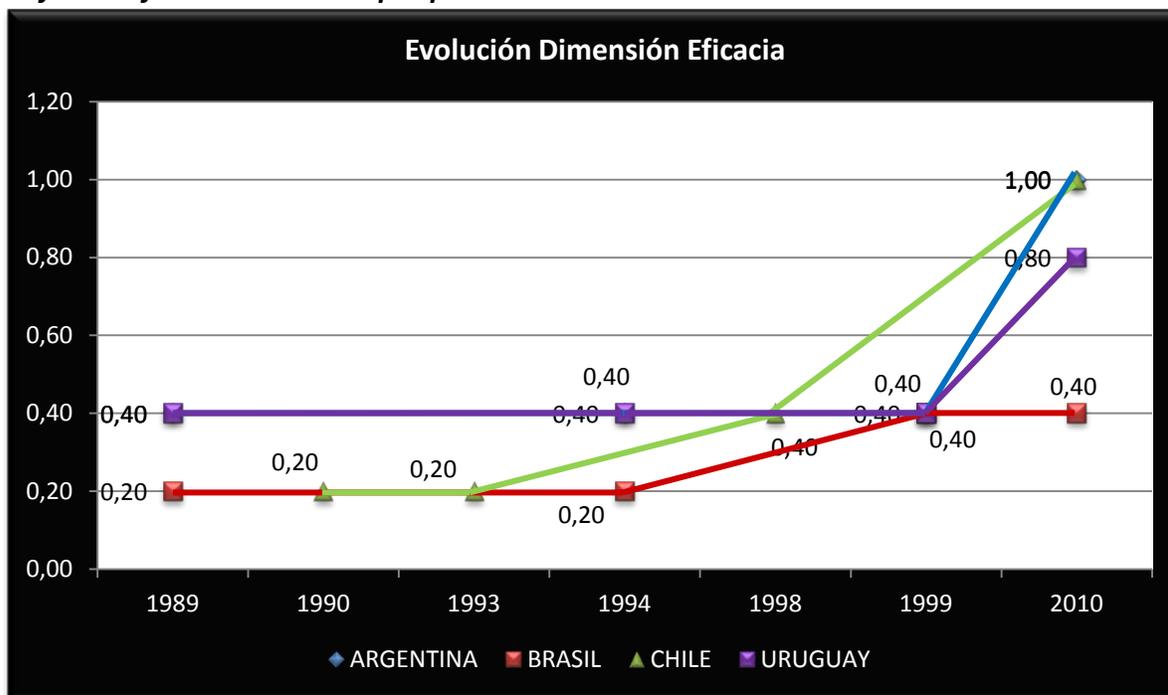
		ARGENTINA				BRASIL				CHILE				URUGUAY			
		1989	1994	1999	2010	1989	1994	1999	2010	1990	1993	1998	2010	1989	1994	1999	2010
Formación democrática de la política de Defensa	Existencia de Comisión de Defensa en el Congreso	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Existencia de Ministerio de Defensa profesionalizado	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1
	Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1
Nivel decisional de la política de defensa y militar a cargo del ejecutivo	Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
	Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Total Dimensión Eficacia		0,40	0,40	0,40	1,00	0,20	0,20	0,60	0,60	0,20	0,20	0,40	1,00	0,40	0,40	0,40	0,80

FUENTE: Elaboración Propia según datos de la investigación.

Se puede apreciar cómo, al igual que en la dimensión de contenido, los países con mayor índice de inserción en la Dimensión de Eficacia son Argentina y Uruguay. De la misma forma, son Brasil y Chile quienes poseen nivel más bajo de desarrollo. La categoría que muestra mayor desarrollo dentro de esta dimensión es la que tiene relación con la Formación Democrática de la política de Defensa, que es la que contiene los procesos de discusión parlamentaria de la política pública de defensa. De esta categoría, la variable con mayor presencia entre los cuatro países es la que mide la existencia de la Comisión de Defensa en el Congreso como parte de la lógica de discusión democrática.

Antes de seguir con el desarrollo del análisis en esta categoría, se hace necesario poner especial atención en que, a pesar de que los cuatro países muestran presencia en el parlamento de comisiones de Defensa, esta similitud en su existencia no lo es tal en lo que a las atribuciones, conformación y alcance tienen dentro de la política de defensa propuesta por el ejecutivo (Anexo 3).

Gráfico 2. Eficacia: Evolución por país.



FUENTE: Elaboración Propia según datos de la investigación.

En el gráfico 2 podemos ver el desarrollo histórico de las variables en los cuatro países en estudio. La gráfica nos indica, a través del trazo del desarrollo histórico del régimen parcial de la defensa en su categoría sobre eficacia, que los distintos países se pueden dividir en dos grupos; Argentina y Uruguay por un lado y Brasil y Chile por otro.

Esta separación clasificatoria entre los cuatro países estudiados se pueden explicar, como se verá en el capítulo siguiente, en el nivel con el cual comienza la dimensión de eficacia en Argentina y Uruguay (0,40) y por los cambios sustanciales presentados en Brasil y Chile para la medición del año 2010.

Formación Democrática de la Política de Defensa.

Dado que esta categoría evalúa las relaciones y el nivel de incidencia militar dentro de la conformación de la política de defensa, no debería parecernos extraño que la variable con

mayor presencia indistintamente del país estudiado es la que tiene identifica la existencia de la Comisión de Defensa en el Parlamento. Las comisiones de defensa en el parlamento están presente desde los inicios de los proceso de transición democrática, lo que indicaría que las diferencias entre los procesos de inserción democrática dentro de la dimensión de eficacia se explicaría por otras variables estudiadas.

Aun cuando en este trabajo no se pretende establecer las diferencias sustanciales entre las distintas comisiones del parlamento, sí se hace necesario el nombrar algunas pocas diferencias para tener la mirada amplia en cómo se puede entender la relación de control democrático del parlamento con respecto al ejecutivo y las posibilidades de ejercicio del poder e influencia de estas comisiones en las decisiones del primero. Una de las diferencias sustanciales que se encuentran en esta comparación de las distintas comisiones de trabajo sobre Defensa en el Congreso, son los temas en los que versan, su constitución y la participación que tienen en la discusión del Presupuesto Nacional.

De esta manera, Chile y Brasil cuentan con comisiones de Defensa que intervienen en la discusión presupuestaria, esta intervención para Brasil se hace doble en lo que a participación del cuerpo militar se refiere puesto que en el Ministerio, los encargados de definir los presupuestos son cada una de las Ramas de las Fuerzas Armadas y este presupuesto luego llega a manos del legislativo para ser discutido. De la misma manera, cada rama tiene participación de asesoría dentro de la discusión del Parlamento y a su vez, esta comisión tiene intervención directa en la discusión sobre el presupuesto de la política de Defensa (Saint-Pierre, 2006). Es por ello que la asistencia de militares como parte constitutiva de las comisiones de defensa es tomado como derecho propio de estos.

Aun así la participación dentro de las discusiones del congreso de los militares queda resguardada con la presencia del Ministro de Defensa, siendo invitados en el caso de que se necesite información adicional tal como lo establece el reglamento interno de la Cámara de Diputados y en la de Senadores (Cuadro 4.2.3).

En el caso de Chile, la incidencia dentro del presupuesto es sólo de veto dada las condiciones bajo las cuales se regula la discusión presupuestaria (Baeza et al, 2010), lo que se podría decir que es otro aspecto en el cual el régimen parcial de la defensa confluye y es delimitado por otro régimen parcial. La comisión acá estará conformada por los miembros de cada cámara y serán invitados como asesores los personeros del Ministerio y/o los miembros del Estado Mayor Conjunto (Cuadro 4.2.3). Esta última situación es muy parecida a lo que sucede en el caso de Argentina con respecto a cómo se busca la asesoría por parte de la comisión del congreso nacional. Aun así, la comisión de defensa no interviene en la discusión de presupuesto (Cuadro 4.2.1).

En el caso de Uruguay, es importante hacer notar que la lógica de presupuesto plurianuales (5 años) con los controles anuales de gasto hacen que la participación de la Comisión de Defensa desde el punto de vista de la discusión del presupuesto no sea relevante en términos de modificación de éste. Sin embargo, esto es mucho más profundo desde el cambio legal de la norma que regula el Ministerio de Defensa vivido en el año 2005 donde se establece la lógica de conducción civil dentro de los cargos funcionarios del Ministerio. Así, los lineamientos que se reciben desde el punto de vista de la Defensa desde el legislativo no cuentan con la intervención directa de participación militar (PRISFAS, 2007) (cuadro 4.2.4).

En lo que a procesos de profesionalización de los Ministerios de Defensa y la presencia –o no- de militares en cargos con atribuciones decisionales se refiere podemos ver que esta es una variable estrechamente relacionada con los cambios y reformas legales que versen sobre la constitución del Ministerio de Defensa, principalmente por el impacto que considera la reingeniería de los cambios y reformas institucionales de los ministerios en miras hacia la inserción democrática luego de los regímenes autoritarios.

Como vimos anteriormente en la Dimensión de Contenido, entre los años 1990 y 2010, los cuatro países han contado con reformas institucionales en el ordenamiento legal del Ministerio de Defensa. Salvo Argentina (quien tuvo su reforma en el año 1988, pero que estableció dichos cambios finalmente en el año 2006 con la aprobación de todos los reglamentos complementarios de dicha ley) (Eissa, 2010) los países han generado sus reformas en la segunda mitad de los 20 años evaluados; Brasil y Uruguay reformaron sus ministerios en el año 2005 –aunque ambos con resultados muy distintos-(Cuadro 4.1.3; 4.2.3; 4.1.4 y 4.2.4). En Chile, en el año 2010 recién se aprobó en el congreso la ley orgánica del Ministerio de Defensa (Cuadro 4.1.3 y 4.2.3) que para el año 2011 comenzará a tener efectos en la reorganización del sistema de Defensa en su conjunto.

Es por lo anterior que no parece extraño que Argentina sea el país que muestra nivel de ausencia de militares en los puestos de tomas de decisiones, aunque mantenga un lento –aunque estable- nivel de cambio. Esto se demuestra en los primeros años de observación dentro de la curva del gráfico 2 lo que se podría explicar gracias al proceso de profesionalización del Ministerio de Defensa, normado desde el año 2006 con la Reglamentación de la Ley Nacional de Defensa a través del decreto 727 –que separa la

seguridad interna de la externa-. De esta manera se definen, también, las funciones del Ministerio con la “firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área” (Decreto, 7272 del 2006). Esto significó que para la medición del año 2010, la profesionalización del Ministerio de Defensa se viera contemplada como un proceso de raigambre institucional-legal, y que contempla la no participación directa de militares en las decisiones estratégicas de los temas de defensa (López, 2006).

El proceso de Uruguay con respecto a Argentina tienen mucho de similitud, sin embargo, este cambia en lo referido a la profesionalización del Ministerio de Defensa que se contempló con el cambio legal que regula la constitución y función del Ministerio en el año 2005. Es a través de estos cambios que se elimina la presencia de militares en cargos estratégicos con la aprobación de la ley Nº 17.921 del año 2005, el punto más importante en esto es la eliminación de la doble dependencia jerárquica entre los miembros militares que llegaban a cargos ministeriales (Cuadro 4.2.4) (PRISFAS; 2007)

Nivel decisional de la política de defensa y militar a cargo del ejecutivo.

En comparación con la categoría anteriormente analizada, esta tiene bajo nivel de presencia entre los países estudiados, esto puede deberse, principalmente, porque es en esta categoría que se puede identificar la presencia del control civil institucionalizado en los canales de comunicación que existen entre el ejecutivo y la fuerza militar. Cabe destacar que es en esta categoría que se refleja la estrecha relación entre la situación de correlación de fuerza de los diferentes actores políticos del país –visto en la dimensión de contenido- y los resultados y nivel de avance de los cambios institucionales dentro del sistema de la defensa -evaluado en la categoría anterior de la segunda dimensión-.

Lo anterior explicaría que Brasil y Chile sean los países con menor presencia de las dos variables evaluadas. Como se mencionó anteriormente, estos han sido los países con mayor nivel de control militar en los procesos de transición vividos en el país. Este control definido en la Dimensión de Contenido a través de los cambios en la estructura legal del régimen autoritario saliente –cambios que en estos países casi son irrelevantes- limitan la capacidad de planificación y dirección de la política de defensa tanto en lo que a la función del parlamento se refiere –como se vio en la categoría anterior- como en lo que a la dirección desde el ejecutivo.

El caso más extremo es Brasil (Tabla 4.1.2) que en el año 1996 sacó su primer documento de acuerdos con respecto a lo que sería la visión de este sistema de Defensa. Este documento estaba destinado a ser el pilar direccional de lo que es la política de defensa para el país. Sin embargo, este no sería más que un documento de acuerdo entre las ramas de las Fuerzas Armadas y que “garantizara que la nueva implantación de la estructura Ministerial no disminuyese ni la autonomía de las Fuerzas Militares ni su poder político” (Márquez, 2009).

Esta visión se ve reforzada por el estudio CONVICE en el cual se hablaba específicamente de la *desventaja* al percibir la disminución del poder político de los tres Ministerios Militares ante la conformación de un solo ministerio, incluyendo en esto la “mala fortuna” que significaría el involucramiento del poder político ante temas estrictamente militares. (Márquez; 13, 2009). Es por lo anterior que en el caso de Brasil, la toma de decisión sobre temas estratégicos sigue en manos de los militares, principalmente porque desde el inicio

del proceso transicional, éstos no han salido completamente de la estructura decisional del régimen parcial del sistema político.

Chile (Tabla 4.1.3 y 4.2.3) tiene mucho de la situación de Brasil y Argentina –que veremos más adelante-; Por una parte, la discusión sobre la Defensa había permeado el tema político a través de todo el siglo XX. Si bien parte del ordenamiento legal que constituía el Ministerio de Defensa se mantenía desde la primera mitad del s.XX, muchas de las potestades y atribuciones habían sido generadas en época del gobierno militar (Baeza et al, 2010; Ministerio de Defensa, 2010) muestra de ello es la unión de Carabineros al Ministerio de Defensa durante el periodo del régimen militar lo que aseguraba la actuación de los militares en aquellos actos que pusieran en peligro la seguridad interna de la nación (Ministerio del Interior, 2013). Durante la década del noventa, con el poder de los militares aun activo por la presencia del General Pinochet al mando de las tropas, la discusión sobre la conformación del Ministerio de Defensa y una nueva institucionalidad no se pudo dar libremente. No fue sino hasta el año 1998, con la detención del ex general las Fuerzas Armadas se vieron más proclives al desarrollo de una discusión de esta naturaleza y el poder político tuvo la oportunidad de plantear ejes fundamentales de discusión para el área de las relaciones cívico-militares.

Hasta el momento, si bien la definición de seguridad interna y externa aun mantiene áreas grises con respecto a cómo y cuándo los militares actúan en caso de surgir su presencia por temas internos (Cuadro 4.1.3) la conducción política de la Defensa está resguardada bajo la nueva institucionalidad dependiendo directamente del poder político y las decisiones que éste disponga luego de la aprobación de la ley del Ministerio de defensa en

el año 2010 (Ministerio de Defensa, 2010; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

En Chile, existen al menos dos consejos distintos en los cuales se cuenta con Presencia militar; el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Superior de Defensa Nacional. Las características que se mantuvieron luego del régimen autoritario, hacían que la presencia militar estuviera con el poder tal, como es el de poder determinar el funcionamiento y la capacidad de decisión de los Consejos aun sin la presencia del Presidente. Con la Reforma del año 2010 esto se deja de lado entregándole el pleno manejo político de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República; por una parte el COSENA no se podrá reunir más sin la presencia del Presidente de la República y sin que él lo solicite expresamente y por otra parte, el CONSUDENA deja de tener la administración del fondo reservado del cobre que desde el año 1987 mantenía, al menos, un monto fijo bajo el cual decidir (Riffo, 2011c).

En el caso de Argentina (Tabla 4.1.1 y 4.2.1), al verse completado el proceso de reforma al Ministerio de Defensa con la diferenciación entre seguridad interna y seguridad externa luego de la discusión en los últimos años de la década del 80 y los primeros años de la década del 90 el trabajo desde el ejecutivo estuvo centrado en cómo definir estructuralmente la separación entre seguridad interna y seguridad externa y cómo controlar y limitar las competencias que las Fuerzas Armadas tienen para actuar en cada una de estas dimensiones. En el año 2003, con la promulgación de los reglamentos complementarios a las leyes ya votadas en el 88 y en el 93 es que esta discusión se zanja (Eissa, 2010 y 2011), con esto se comienza a configurar el Ministerio de Defensa hacia la

constitución de un poder civil que sea capaz de gestionar la política de Defensa y que, a su vez, tenga la conducción política de las Fuerzas Armadas.

De la misma manera, no fue sino hasta el año 2006, con la reestructuración de los procesos de la cámara en el congreso que Argentina cuenta con la existencia de consejos asesores. Estos Consejos Asesores están pensados mediante la separación específica entre la defensa interna y la defensa externa. Es por esto, y como lo especifican las leyes complementarias a la ley del Ministerio de Defensa (Eissa, 2010 y 2011), los militares no tienen presencia en dichos consejos más que a través del Ministro de Defensa y presencia directa por invitación explícita al Comandante del Estado Mayor Conjunto.

Uruguay (Tabla 4.1.4 y 4.2.4) posee una historia algo distinta a la de los demás países. El ordenamiento legal de la defensa se había heredado desde antes del golpe de estado de 1973; si bien la ley orgánica correspondía al año 1974 esta mantenía preceptos que se encontraban en la existente en el año 1941. Con la vuelta a la democracia, parte de la estabilidad conseguida con los militares radicaba –además del pacto de amnistía- en la mantención de las consideraciones militares en el cuerpo funcionario del Ministerio de Defensa.

Los cambios considerados en la reforma del año 2005 se centraban en la sustitución de este cuerpo funcionario y la manera en la cual se profesionalizaba el Ministerio a través del ingreso de personal civil. Esto, además, estaba enmarcado en los cambios generados en la institucionalidad que ordenaba la administración financiera del estado con los programas plurianuales y los controles anuales que le dejaba la generación de prioridades al ejecutivo cuando recién llegaba al poder. Es así como la instalación de un órgano donde

el poder civil ha tenido un paso marcado por parte de la instalación del *presupuesto por programa* si bien ha ayudado a avanzar con respecto al órgano de conducción de la política de defensa, también ha generado ciertos problemas administrativos que han decantado en problemas con la coordinación de la conducción en términos internos. A diferencia de los otros países, las consideraciones con respecto a la separación entre seguridad interna y externa no se consolidan legalmente sino hasta el año 2005, con la reforma al Ministerio de Defensa y se ven reflejada sólo desde el punto de vista operacional y de participación de Uruguay dentro de las misiones de paz de la ONU – participación que fue establecida como parte primordial de la labor de las Fuerzas Armadas desde mucho antes de la reconfiguración del nuevo Ministerio.

En lo que se refiere a la categoría sobre el nivel decisonal de la política de defensa y militar en manos del ejecutivo, lo primero que llama la atención es el bajo valor de Uruguay dentro de esta categoría. Esto se debe, principalmente, a la variable que evalúa la existencia de consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos. En el caso de este país, no existen consejos asesores presidenciales de ningún tipo, como se establece en la Constitución, en temas relevantes y de interés el Presidente consultará a su consejo de Ministros, y las Fuerzas Armadas estarán representadas en dicho consejo a través del Ministro de Defensa, el cual podrá solicitar asesoramiento al Comandante del Estado Mayor Conjunto.

Cabe destacar a este respecto cómo la sujeción militar establecida en época de la democracia llega a niveles tales que los temas de defensa y seguridad, vistos estos como temas globales de interés públicos, no son considerados como un tema aparte o

diferenciado de otras políticas públicas. Esto puede deberse, en cierta medida, en la capacidad de establecer pactos políticos en los cuales se ha dejado de lado el apoyo de civiles al régimen militar (Cuadro 4.1.4) pero también por la integración de visiones administrativas distintas a las que definen el accionar en el resto de los países, en este caso, la labor de control está claramente establecida en el legislativo al tiempo que la formulación de la política nacional está determinada por la acción gubernamental expuesta públicamente y escogida a través de las elecciones. Este nivel de sujeción militar no está en ninguno de los países estudiados, y es por esto que no logra ser representado dentro de la categorización y medición de variable propuesta en el presente modelo siendo una variable sin posibilidad de ser evaluada dentro de este caso en particular (Tabla 2).

Es por esto mismo que se puede decir que el caso contrario al de Uruguay es Brasil. La presencia de asesoría militar en distintos niveles decisionales está fuertemente arraigada dentro de la convivencia política de éste último. Los militares en Brasil consideran como una atribución más (Tabla 4.2.2) su presencia asesoría dentro de las distintas comisiones del congreso como también dentro del Consejo de Defensa del Estado. Acá, no están representados a través del Comandante del Estado Mayor Conjunto sino que, por el contrario, éste va acompañado por los comandantes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, además del Ministro de Defensa.

Esto es el reflejo de cómo nació el documento sobre defensa nacional bajo el cual las ramas de las Fuerzas Armadas acordaron la mantención de su nivel de intervención política que se vería afectada por la creación de un Ministerio de centralizara la labor de la

defensa en un solo organismo (Cuadro 4.2.2) desde el año 1996 que se inicia esta discusión hasta el año 2005 con la configuración de la defensa se consideraba razonable el mantener un ministerio para cada rama por separado al igual que la presencia de asesoría militar tanto en el consejo de defensa nacional y el consejo de la República.

De esta manera, los cambios institucionales en la orgánica del Ministerio de Defensa han definido –y a su vez, han sido definidos- por las relaciones políticas y la posición de los militares desde la llegada de la democracia en los diferentes países.

En el caso de la profesionalización de los temas de defensa y la presencia militar en la toma de decisiones ministeriales, cabe destacar el trabajo de Chile con su reforma en el año 2010. Sin embargo, al igual que en la dimensión anterior, la presencia del ex dictador establece un punto de inflexión bajo el cual se desarrollaron las relaciones cívico-militares durante la década del 90, es por esto mismo que el cambio dentro del ministerio es tan trascendental, desde la disminución de cargos militares en toma de decisión política hasta la constitución de un Estado Mayor Conjunto que si bien representa un paso gigante dentro del régimen parcial de la defensa, no queda excluido de los legados autoritarios heredados desde la época del régimen autoritario (Baeza et al, 2010).

Lo otro que llama la atención con respecto a la institucionalidad, son los resabios que quedan por la no separación entre seguridad interna y externa. Esto está mayormente presente en la configuración del Ministerio de Defensa de Brasil y la participación militar en los consejos de Seguridad Nacional y Federal que versan sobre estos. Esta diferenciación es un tema zanjado en Argentina y Uruguay, este último llegando a prescindir de consejos asesores específicos que se pronuncien ante estos temas que, son

considerados, parte de las potestades de los ministerios de cada ramo. De esta manera los militares no tienen presencia directa en las decisiones y discusiones sino que, por el contrario, están representados a través del Ministro de Defensa y –cuando sea el caso- a través del Comandante del Estado Mayor Conjunto.

Las Reformas al Sistema de Defensa sobre Resultados: La Eficiencia de las Instituciones de la Defensa.

Vistas las dimensiones de Contenido y Eficacia podemos trabajar bajo un orden establecido acerca de las relaciones que definen la contextualización y la aplicación de la política de defensa y cómo los otros regímenes parciales son capaces de intervenir en el régimen parcial de la defensa. Sin embargo, es desde la Dimensión de Eficiencia que la conjugación entre la discusión política y el diseño de la política de defensa tienen respuestas desde el punto de vista de la ejecución en comparación con otras áreas de política pública del gobierno. Es por esto que tanto el *accountability* –obligatorio para cada una de las áreas de acción gubernamental- como la ejecución de política conjunta son los ejes centrales de la dimensión próximamente a evaluar.

Las dos categorías a evaluar tienen relación con el Proceso de asignación y ejecución del presupuesto y por otro lado, la existencia de una doctrina de acción conjunta de las Fuerzas Armadas. En la primera se evaluará el nivel en el cual se encuentra la política de defensa en comparación con las otras políticas estatales desde el punto de vista de la rendición de cuenta y los gastos que se realizan en su ejecución. La segunda categoría evalúa la ejecución integrada de esta política; la inserción con respecto a otras áreas

gubernamentales y la inserción y coordinación entre las ramas y las distintas instituciones que componen el sistema de seguridad y defensa.

Esta última categoría, cabe destacar, que responde no sólo a la necesidad de la buena utilización de los escasos recursos públicos en la ejecución de una política pública, sino que también por la concepción que se plasma desde la construcción de la política de defensa en la dimensión anteriormente evaluada y la importancia que se les entrega a aspectos de resolución conjunta y la complejidad que implica el entender la defensa con todos los puntos en los cuales afecta y desde los distintos niveles que influyen en ella.

En la tabla Nº 3 podemos ver la presencia de las variables analizadas por cada una de las categorías y cómo se han ido desarrollando a través del tiempo en cada uno de los países en estudios. Antes de continuar, nos debemos centrar en el caso de Brasil que llama la atención por la ausencia de las variables en estudio dentro de esta dimensión.

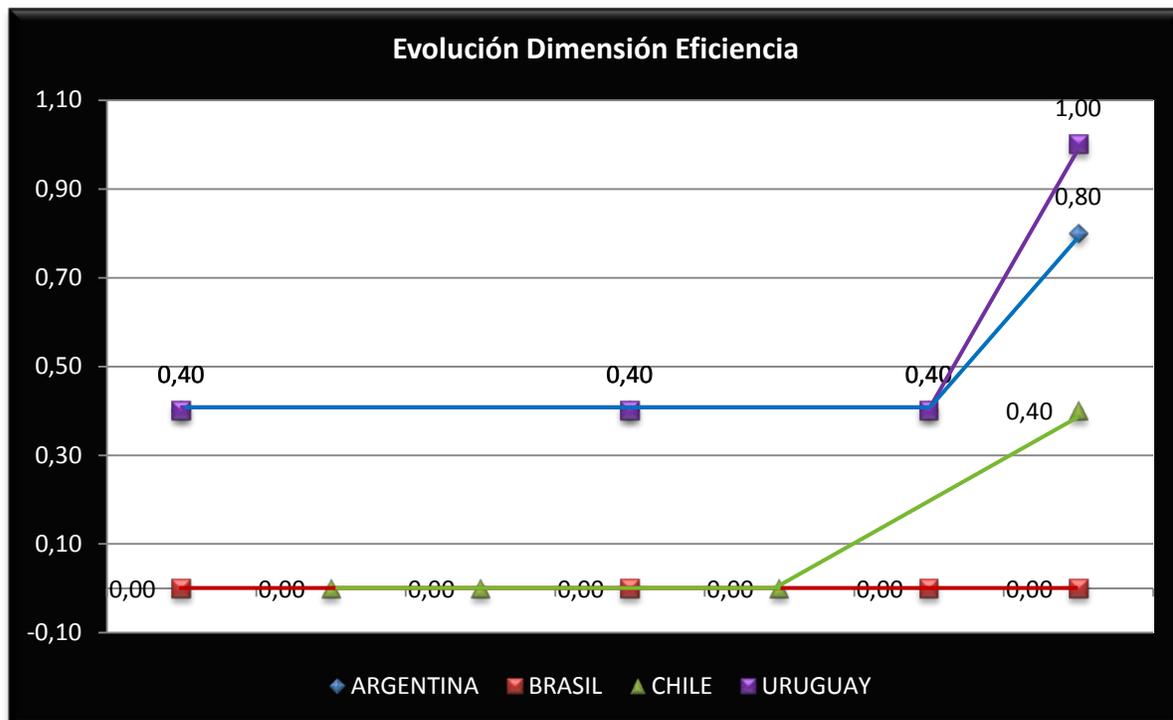
Tabla 6. Prevalencia de la Inserción democrática en la dimensión de Eficiencia por Variable explicativa.

		ARGENTINA				BRASIL				CHILE				URUGUAY			
		1989	1994	1999	2010	1989	1994	1999	2010	1990	1993	1998	2010	1989	1994	1999	2010
Proceso de asignación democrática del presupuesto	Procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
	Inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida para el sector Defensa	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Existencia de una doctrina de acción conjunta de las FFAA	Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
	Transformación de la mantención del contingente militar desde enfoque profesional a uno ocupacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total Dimensión Eficiencia	0,40	0,40	0,40	0,80	0,00	0,40	0,40	0,40	0,40	1,00						

FUENTE: Elaboración Propia según datos de la investigación.

Sin embargo, tampoco debiera llamarnos la atención al saber los resultados que ha tenido este país en las dos primeras dimensiones evaluadas. Como se mencionaba anteriormente, la dimensión de eficiencia contiene la sistematización de los aspectos centrales y fundamentos ideológicos que constituyen el pensamiento de la defensa dentro de un país y que se pueden evaluar en la primera dimensión. Es en la Dimensión de Contenido donde vimos que Brasil mantiene nociones sino contrarias, bastante alejadas de aquellos aspectos fundamentales sobre lo que debiera ser una democracia. Esto se repitió en la dimensión de eficacia al demostrar ésta la consolidación de la relación de vigilancia constante hacia las decisiones políticas por parte de la fuerza militar.

Gráfico 3. Eficiencia: Evolución por país.



FUENTE: Elaboración Propia según datos de la investigación.

En la dimensión de contenido, por lo tanto, se demuestra cómo la conjugación de los acuerdos políticos sobre lo que debiera ser la democracia es la que define las relaciones

entre los involucrados en la discusión de la política de defensa (como de cualquier otra política dentro del estado) y, finalmente, el nivel de integración que tiene ésta con el resto de las políticas estatales así como la capacidad de rendición de cuenta por parte de los militares hacia el resto del sistema político.

Es por esto que en el gráfico 2 se puede ver el cero avance que ha tenido Brasil en este tema y que, como se podrá ver más específicamente en el siguiente capítulo con el análisis específico de este país, responde sólo a la realidad que se ha generado luego de la mantención de los legados autoritarios como parte de la institucionalidad de las nuevas democracias.

Proceso de asignación democrático del Presupuesto

En la Tabla 3 se puede ver que tanto Argentina como Uruguay tienen el mismo nivel de presencia en la variable que evalúa el proceso de asignación democrático del Presupuesto en la observación del año 2010. En ambos países, luego del inicio de los gobiernos democráticos, se estabilizaron los procesos internos sobre lo que era la política antes de los militares, de esta manera cualquier ley que esbozara algún cambio acerca de la asignación de recursos se eliminó o simplemente se obvió. En el caso específico de Uruguay, los cambios suscitados luego de la ley del Ministerio de Defensa en el año 2005 y aquellos que tienen relación con el proceso presupuestario plurianual –y que intervino en todas las áreas gubernamentales que consideren asignación de presupuesto para la ejecución de sus programas de gobierno- (Cuadro 4.3.4).

Algo muy distinto con lo que pasó con Brasil y Chile, ambos países en los cuales la presencia militar asegurada en el proceso transicional mantuvo prerrogativas con

respecto a la asignación de recursos. Si bien en Chile el procedimiento venía desde antes del régimen de Pinochet, fue en su mandato que los problemas presupuestarios se acentuaron, incluyendo en esto la mantención de gastos reservados estrechamente ligados a la ley de reserva del cobre (ver Cuadro 4.3.3). Es por lo mismo que para el año 2011 se generan los primeros cambios con respecto a la ley del cobre y a los presupuestos de las instituciones de la Defensa, los que no caben dentro de este trabajo.

En el caso de Brasil la presencia militar en todo el proceso presupuestario, desde la confección hasta la ejecución de éste hace que el nivel de control tanto ex -ante y ex -post del mismo sea ineficaz para resguardar la buena ejecución y evitar los gastos no previstos dentro de los márgenes que las mismas ramas se propusieron a sí mismas (Cuadro 4.3.2). Uno de los principales problemas es la desestimación del control presupuestario en el cual, según ley, deben estar supervisadas por organismos centralizados y que no participan de éste en el área específica de la defensa (Cuadro 4.3.2).

Existencia de Doctrina de acción conjunta de las Fuerzas Armadas

Con la poca integración que existe en términos presupuestarios, es difícil imaginar la generación de políticas con lógicas de acción conjunta o de coordinación interagencias. Cabe destacar en esta variable que, si bien no era de interés relevante el estudio de agencias de inteligencia dentro del organismo de Seguridad y Defensa de los países en estudio, sí apareció mucha información con respecto a este tema dentro de la configuración de la acción conjunta y sus falencias en los cuatro países. En esto último dejó en claro que, si bien el nivel de profundización sobre el *estado del arte* de las agencias de inteligencia es mínimo comparado con el estudio de los Ministerios de

Defensa, pude identificar algunas falencias con respecto a este tema que dejan la incógnita para estudios a realizar con posterioridad a este trabajo.

Tres de los cuatro países estudiados no presentaban políticas específicas de acción conjunto –y que se entendiera éstas como más que sólo la constitución del Estado Mayor Conjunto- En el caso de Uruguay, éste país presenta dentro de la constitución de su organigrama a la Agencia de Inteligencia bajo el mandato del Estado Mayor Conjunto, cosa que no sucede con el resto de los países.

Sin embargo, no sólo es en el ámbito de la Inteligencia que se encuentra esta disgregación en la ejecución de la política de Seguridad y Defensa. El Estado Mayor Conjunto, como entidad, existe en los cuatro países evaluados, sin embargo esto no implica que la acción de las tres ramas de la Defensa estén coordinadas entre sí. En el caso de Chile y Brasil los casos de compras unilaterales por una de las ramas del ejército han dado de qué hablar durante las últimas dos década, caso especial es lo sucedido con la compra de los aviones S-2 Tracker y C-1 por parte de la armada Brasileña para su portaviones sin preguntarle a la Fuerza Aérea (EMOL, 2002) una tendencia que para el caso de Brasil se mantiene incluso para el año 2009 (ABC, 2009; BBC Mundo, 2010) con crisis económica y todo.

En este punto cabe destacar que, al igual que los temas de inteligencia, en este trabajo no se logra dar cuenta de la realidad sobre la industria armamentista, la transferencia tecnológica dentro del área ni la capacidad de respuesta necesaria que se espera lograr con la compra de armamento, temas que son mucho más específicos pero que son el reflejo de lo que se estructura desde lo que es la Defensa y la relación entre los actores que la componen. Sí llama la atención cómo conjugaría estas iniciativas en aquellos países

en los cuales la inserción democrática no es completa (como el caso chileno) o está estancada (como el caso brasileño). En términos de lo propuesto por Pion-Berlin (2005 y 2008) cabe cuestionarse cómo la conducción política de la Defensa puede centrarse en acuerdos equitativos cuando aun los procesos de inserción democrática no están del todo terminados o no son lo suficientemente profundos.

En este capítulo vimos cómo la dirección política de la Defensa en aquellos países con historias de regímenes autoritarios está determinada por el acuerdo fundante que dio inicio a los procesos transicionales y en cómo los Legados Autoritarios que quedan *activos* en la institucionalidad rigen el nuevo régimen político y la actuación de los militares como actores políticos y no como una institución más dentro del régimen político. La democracia, de esta manera, no logra avanzar en temas de democratización dado el eje estratégico –o punto nodal- que se establece en las relaciones cívico-militares y la interrelación bidireccional entre el régimen parcial de la defensa y otros regímenes parciales, particularmente con el de la legislatura –sistema judicial- y la estructura política –ordenamiento legal en la toma de decisiones políticas-.

Capítulo 5: Procesos de Inserción democrática: Evolución de las Fuerzas Armadas en los países del Cono Sur.

Para finalizar este análisis, en este capítulo presentaré los principales hitos que explicarían de mejor manera los cambios más significativos dentro de la institucionalidad de la Defensa de los distintos países evaluados. De esta manera, se espera identificar los hechos de la historia de los países que hayan sido coyunturas críticas dentro del cambio en la institucionalidad democrática y el régimen parcial de la defensa.

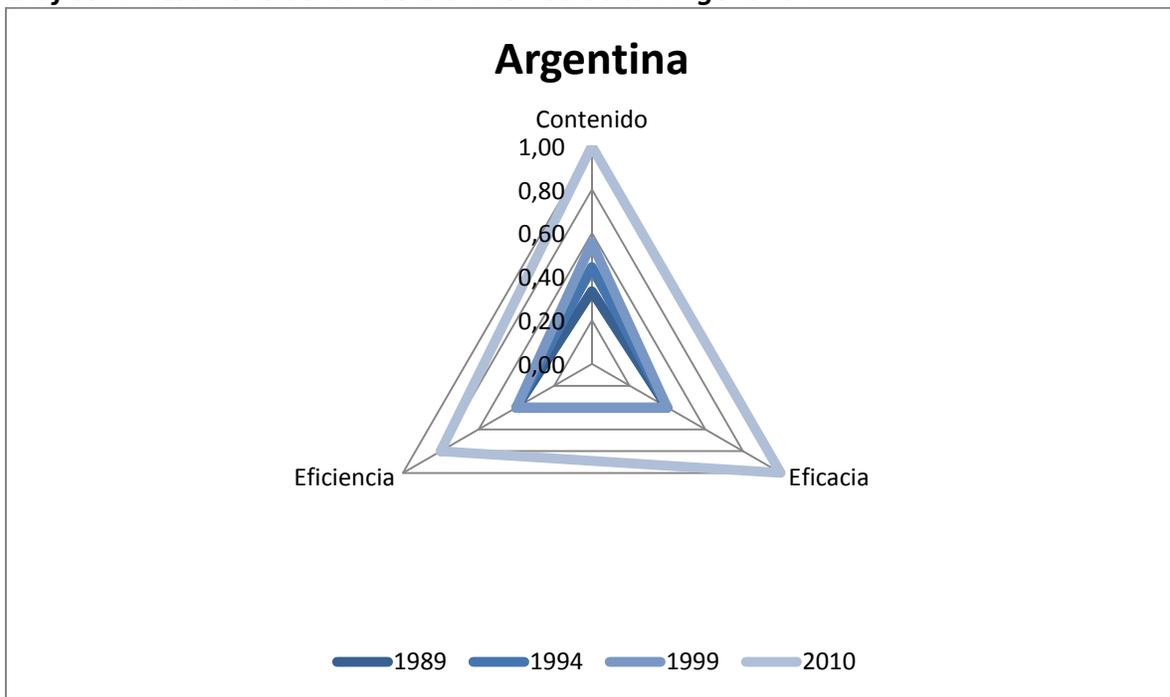
Argentina

En el caso de Argentina podemos ver la evolución de la inserción democrática de la Defensa principalmente centrada en los temas de contenido que, para el año 2010, ya contaba con una inserción de 1. Sin embargo, este avance no se da sino en el último periodo evaluado –cinco años después del segundo presidente civil democráticamente electo- que para el caso de Argentina correspondería al periodo entre el año 1999 y el año 2010. Si bien estos cambios pueden ser significativos por el periodo de tiempo a considerar –que fue mayor a los periodos anteriores- también es cierto que en este último periodo es donde Argentina demostró mayores cambios con respecto a temas fundamentales de la democracia y su pasado reciente.

Con la llegada del gobierno de Alfonsín, los primeros pasos que se quisieron dar con respecto a los Derechos Humanos y lo sucedido en el régimen de la Junta de Gobierno se vieron entrampados por las demandas de los militares que decantó en acuartelamientos y protestas del cuerpo militar (Linz y Stepan, 1996). Si bien la comisión para la verdad fue constituida en diciembre de 1989 bajo el mandato de Alfonsín esta no tuvo el poder que

pudo haber tenido, lo que se refleja en el reconocimiento como víctimas sólo a los desaparecidos o los muertos por ejecución política o tortura, dejando de lado uno de los mecanismos de delito contra la humanidad más relevantes utilizados por el régimen militar como la apropiación de niños y menores de edad hijos de los presos políticos que fueron detenidos con sus padres o nacieron en los centros de detención clandestinos (Abuelas de Mayo, 2013).

Gráfico 4. Desarrollo de la Inserción Democrática: Argentina.



Confección propia según datos de la Investigación. 2013.

En el gráfico anterior se puede ver el avance en cada una de las dimensiones evaluadas. De esta manera entre los años 1999 y 2010 se puede ver el mayor avance en las tres dimensiones. Puede ser explicado esto por las dificultades que significaron, en los primeros años de gobierno democrático, lograr acuerdos para los avances en los procesos de verdad y justicia que se vio presionada por la presencia de las protestas de los “*carapintada*” y la insistencia de no ahondar en los juicios por abuso de la dictadura. A pesar de

lo anterior, la actividad de diversos grupos organizados para la defensa de la historia que implicó las violaciones a los Derechos Humanos también transfieren su capacidad de mejoras con respecto al contenido de la inserción democrática (Hite y Cesarini, 2004) como se demostró posteriormente, en el Gobierno de Kirchner y la aplicación y revocación de todas las políticas llevadas a cabo por sus predecesores.

No fue sino hasta el año 1992 con la creación de la Comisión Nacional para el Derecho de Identidad que se recogía la necesidad de información de los niños desaparecidos, reubicados y apropiados en época de la dictadura argentina. El documento emanado de la comisión en el año 2007 bajo la presidencia de Duhalde establece el reconocimiento de la investigación del grupo civil de las *Abuelas de la Plaza de Mayo* estimando un total de 500 niños víctima de desapariciones y apropiación a través del método sistemático utilizado en el régimen autoritario (Secretaría de Derechos Humanos, 2007) (Cuadro 4.1.1)⁷. Finalmente, es en el año 1994, con los cambios Constitucionales, que se reconocen todos los niveles de crímenes de Lesa Humanidad al quedar supeditada la legislación argentina a los acuerdos y tratados suscritos que tengan relación con dicha temática.

Es por esta razón que luego de los “Juicios de la Junta” (Cuadro 4.1.1) y a pesar del indulto logrado en el gobierno de Menem, los casos de Violaciones a los Derechos Humanos reaparecen en el año 2006 con la abolición de las Leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”. Desde el año 2007 hasta la fecha que se escribe esta tesis los juicios a los altos mandos implicados en este tipo de violaciones aun son juzgados, condenados o cumplen

⁷La generación del Banco Nacional de Datos Genéticos por la ley N° 23.511 del año 1987 es la mejor muestra de la capacidad de los grupos sociales en poner en agenda los temas sobre violaciones a los derechos humanos.

condena luego de haber pasado por la justicia estatal –no la militar-. Es por esto que en el ámbito de los Derechos Humanos, donde Argentina tiene un comienzo muy complejo por la forma en la cual actúan los militares en los nuevos gobiernos elegidos, el país demuestra un gran avance en términos del contenido de la democracia y que se ve en el gráfico en la repercusión observada en el año 2010.

Sin embargo los temas de violaciones a los Derechos Humanos no son lo único que involucra temas de derechos y fundamentos específicos sobre el ideal de democracia que se espera tener. Otras de los acuerdos que son determinados por el nivel de democratización y de la calidad democrática de estos países, tiene relación con la diferenciación entre Seguridad Interna y Seguridad Externa. En el caso de Argentina, dicha discusión decantó en la sistematización del acuerdo global de la separación entre Seguridad Interna y Seguridad Externa (Eissa, 2010), si bien la ley Nº 23.554 se aprobó en el año 1988, y dicha discusión se zanjaba dentro de lo que dictaminaba el artículo 4º y 15º de esta ley en los cuales se hacía específica dicha separación (Eissa, 3,2010). De la misma manera se dejaba como atribuciones a ser reglamentadas por otras leyes todo lo relacionado con Seguridad interna y con Inteligencia Nacional. Leyes que fueron aprobadas en los años 1992 y 2001 respectivamente.

Esta diferencia entre los años de sanción entre cada una de las leyes anteriormente expuestas pudo deberse a las repercusiones que tuvo el movimiento “Todos por la Patria” en el año 1989 y que significó nuevas movilizaciones de militares en el cuartel de “La Tablada”. Luego de esto, y a pesar de la ley sancionada en 1989, salieron tres decretos que no reconocían la división entre seguridad interna y externa (Decretos 83/1989; 327/1989 y

392/1990) (Eissa, 4, 2012). Es por lo mismo que, luego de los cambios surgidos por la promulgación del Decreto 392 de 1990 donde se cambia en su artículo 4º el Consejo de Defensa Nacional por el Consejo de Seguridad Nacional, este consejo cuenta con la presencia de las Fuerzas Armadas, el Ministro de Defensa y el Comandante del Estado Mayor Conjunto para la generación de planes de acción conjunta entre las fuerzas policiales, las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas.

Con la aprobación de la ley N° 24.059 sobre Seguridad Interior (Cuadro 4.1.1) se delimita nuevamente la seguridad interna de la externa, dejando el uso de las Fuerzas Armadas para temas internos como potestad constitucional y sólo en caso de excepción. Este cambio, sin embargo, no estuvo exento de fuertes negociaciones puesto que, luego de todos los años de intervención militar dentro de la política Argentina, éste era uno de los bastiones que terminaba, definitivamente, con la influencia de los militares.

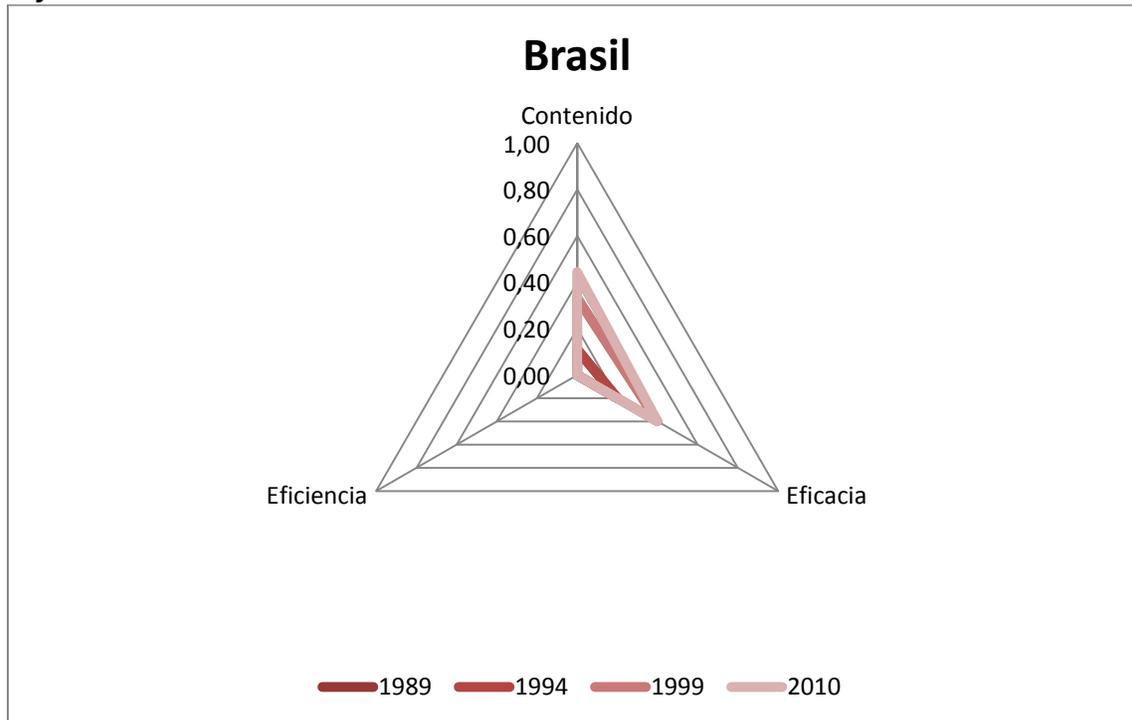
La dinámica que se dio en Argentina en el periodo transicional con respecto a la discusión sobre las violaciones de los Derechos Humanos y la delimitación de la Seguridad Interna y Externa demarcaron desde el punto de vista del Contenido la política resultante sobre Seguridad y Defensa Nacional. Se podría decir que en la etapa temprana de la Consolidación Democrática, e influenciado por otros regímenes parciales, Argentina desarrolló acuerdos políticos que tenían relación con evitar la actuación militar dentro de la arena política, este acuerdo influyó no sólo a la política de Defensa, sino que también a otros regímenes parciales como el del Estado de Derecho en donde se hizo lógica la inadmisibilidad de las leyes que evitaban el juzgamiento de los delitos de Lesa Humanidad. De la misma manera, hizo imposible la influencia de otros regímenes parciales como el de

Economía, haciendo que persistiera la democracia luego de la crisis de la deuda en el 2001 a pesar del colapso que vivió el país.

En términos de la Política de Defensa, Argentina está consolidada desde el punto de vista del Contenido pero aun le falta la generación de mecanismos que hagan de esta política pública una que tenga impacto directo y que cuente con la capacidad técnica de respuesta, sin embargo, esto no puede ser medido dado el límite inferior que tiene este modelo de análisis relacionado con la preparación de la fuerza y el sistema de movilización entre otros temas que se relacionan con las directrices internas y técnicas de las ramas militares. Esto quiere decir que, como se mencionará en las conclusiones, las críticas que versan sobre la preparación de la fuerza siguen estando presentes a pesar de los altos niveles de inserción que muestra este análisis institucional.

Brasil

Gráfico 5. Desarrollo de la Inserción Democrática: Brasil.



Confección propia según datos de la Investigación. 2013.

Lo que caracteriza el caso de Brasil es la permanente presencia de los militares en el círculo de decisiones políticas. Desde la iniciación del periodo de liberalización democrática, el periodo de transición y el inicio de la conducción de presidentes democráticamente electos han estado definidos por la disponibilidad de tiempo y condiciones según lo que el cuerpo militar determinara. Es por esto que se puede apreciar el casi nulo avance de la inserción democrática de las Fuerzas Armadas en los años evaluados. Esto es lo que explicaría la permanencia de un ministerio por rama dentro de las Fuerzas Armadas hasta bien avanzada la Consolidación Democrática y los problemas que se mantuvieron en los cambios constitucionales de 1988 con respecto al presidencialismo del país(Cuadro 4.2.1).

La misma creación del Ministerio de Defensa nacido a raíz del documento impulsado por el Presidente Cardoso en 1996 estuvo rodeado de la discusión que los mismos militares querían dar, lo que planteaban como prospectiva acerca de los temas de defensa y las necesidades que como grupo de interés podrían tener. Esta manera de evaluar la realidad de la Defensa en el país generó que, desde el punto de vista de la Eficiencia el Sistema de Seguridad y Defensa en Brasil esté muy por debajo de las necesidades modernizadoras que hacen falta. Más aun cuando se ven los niveles de gasto militar que tiene en comparación a otros países del continente y el bajo nivel de integración entre las distintas ramas con respecto al armamento comprado (Cuadro 4.3.2). No es raro, entonces, que los niveles de inserción democrática de Brasil sean tan bajos en la globalidad y que sea nulo en la dimensión de Eficiencia.

En este último punto, hay que dejar en claro que los niveles de Ineficiencia del sistema no sólo están explicados por el alto gasto militar, sino por la falta de control de este desde el proceso de confección del presupuesto militar, en su ejecución y, finalmente, en su evaluación posterior. Lo mismo sucede con la configuración de políticas de acción conjunta dentro de la política de defensa y la coordinación interagencias, temas de especial relevancia en aquellos países federales como lo son Brasil y Argentina.

La discontinuidad del ordenamiento legal de la Defensa y de los conflictos internos son categorías que aun en estos días no están identificablemente ausentes en el ordenamiento institucional de la política brasileña. Si bien no están los problemas generados por las violaciones a los Derechos Humanos como en Argentina o Chile, sí son identificables la ausencia en la diferenciación entre seguridad interna y externa que se

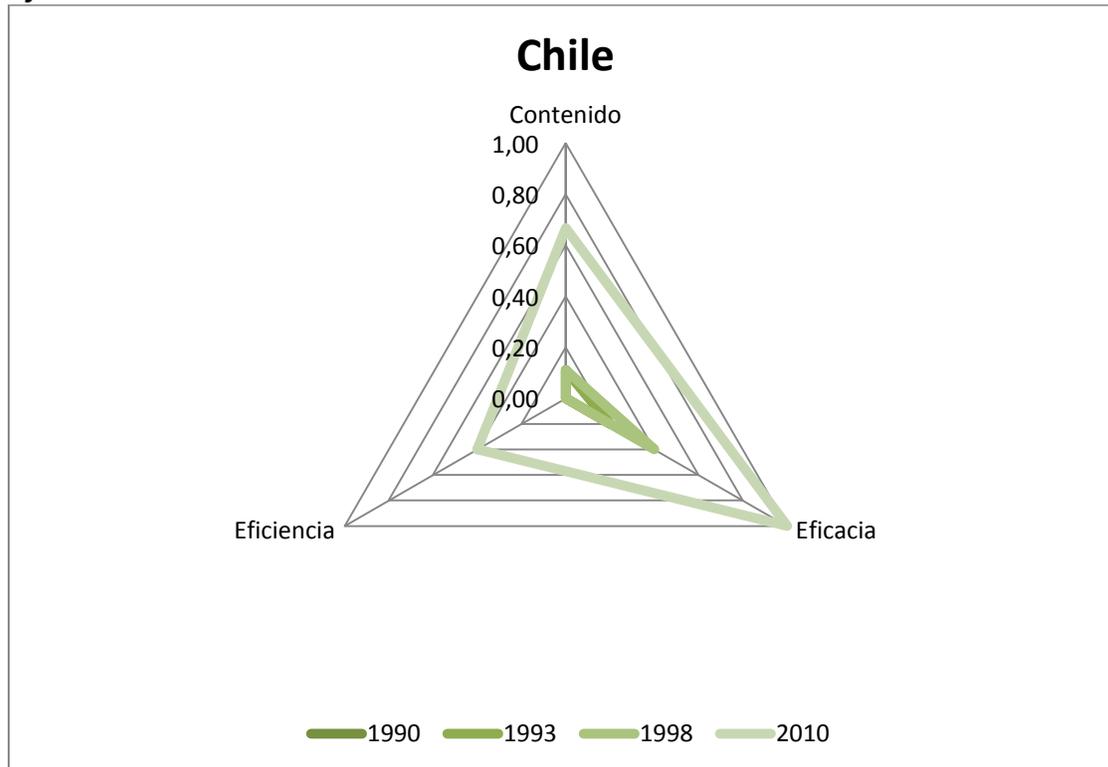
reflejan en la utilización de la justicia militar por conflictos internos con policía o militares (Cuadro 4.1.2). De la misma manera, los temas surgidos en época del régimen militar aun están activos dentro de la memoria colectiva, la renuncia del Ministro Viegas en el 2004 y la controversia suscitada por dichos de militares ante temas de Derechos Humanos son muestra de ello (Cuadro 4.1.2).

Este caso en particular, nos demuestra que las relaciones existentes entre los acuerdos políticos y la configuración institucional dentro de los regímenes parciales que componen el régimen político pueden definir la calidad democrática en la medida que los Legados Autoritarios son anexados a la institucionalidad democrática. En este país, los militares poseen aun grandes y fuertes prerrogativas en las decisiones políticas y los cambios dentro de los temas de Defensa dependen, en gran medida, de su oposición y/o acuerdo con respecto a dichos cambios, esto hace que se desnivelen los equilibrios entre el grupo civil y los militares, imposibilitando, de esta manera, un manejo político de la defensa centrado en la decisión política.

El mayor impacto, por lo tanto, lo tiene la eficiencia puesto que el bajo nivel de intervención que tiene el poder civil ante el poder militar hace que sea imposible controlar la ejecución de la política de defensa y su capacidad de acción con respecto al control y la intervención de otras instituciones dentro de los temas de defensa. Esto quiere decir, mejorar los aspectos de discusión en el congreso, el gasto militar y la coordinación institucional entre otros que son los resultados de un buen manejo político de la Defensa.

Chile

Gráfico 6. Desarrollo de la Inserción Democrática: Chile.



Confección propia según datos de la Investigación. 2013.

En los primeros tres años de observaciones, Chile tiene niveles de avance en lo que respecta a la inserción democrática de las Fuerzas Armadas casi nulas. Sin embargo, esto se debe principalmente a lo que significó mantener al General Pinochet, líder del régimen autoritario en el país, como General en Jefe del Ejército cuando comenzara la democracia. Hasta 1997, la presencia de Pinochet se mantiene como un legado autoritario por sí mismo (Garretón, 2003) siendo esta la que garantizaba el bajo nivel de respuesta de los civiles ante el actuar de los militares.

En este país la Discontinuidad de los Conflictos Internos Sociales estaba determinada por la mantención del sistema legal del régimen autoritario y éste resguardaba las prerrogativas que tenían los militares en temas de decisión política. Esto se demuestra

con los problemas que se tuvieron en el primer gobierno electo con la demostración de fuerza del General en Jefe. En 1990 el *ejercicio enlace* –ordenado por el mismo general Pinochet- sería una prueba de fuego para la reciente instalación de Patricio Aylwin. En aquel entonces, la presión hacia el ejecutivo para la no judicialización de la situación de la compra de Valmoval por parte de PSP, una de las empresas del hijo del –entonces- jefe de gobierno y que había sido a través de cheques girados por parte del mismo Augusto Pinochet (Otano, 1995). Esto no acabo sino hasta 1993, con la reapertura del caso llamado “pinocheques”, el general en jefe vuelve a hacer presión reuniéndose a unos pasos del palacio de la Moneda con soldados en vestimenta de combate en un hecho que sería conocido como “*El Boiñazo*” (Otano, 1995). Finalmente, fue en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle que la causa debió cerrarse por intervención directa del Presidente ante el Consejo de Defensa del Estado por razones de Estado quedando el caso impune (Cuadro 4.1.3).

Esto se vio agravado con el ingreso de Pinochet al cargo de Senador Designado en 1997 cargo que quedara en la Constitución sancionada por el régimen autoritario. La Presidencia, ante este contexto, presentó un proyecto de reforma constitucional en el cual se terminaba con “el paternalismo autoritario” (La Nación Argentina, 1997) pero que, de todas maneras, evitaba eliminar la cláusula bajo la cual los expresidentes asumieran como Senadores Designados. Con esta propuesta, el gobierno de Frei intentaba por tercera vez eliminar los enclaves autoritarios sin conseguirlo. No fue sino hasta el gobierno de Ricardo Lagos, en el 2005 que se cambiaron algunos de los enclaves autoritarios más relevantes

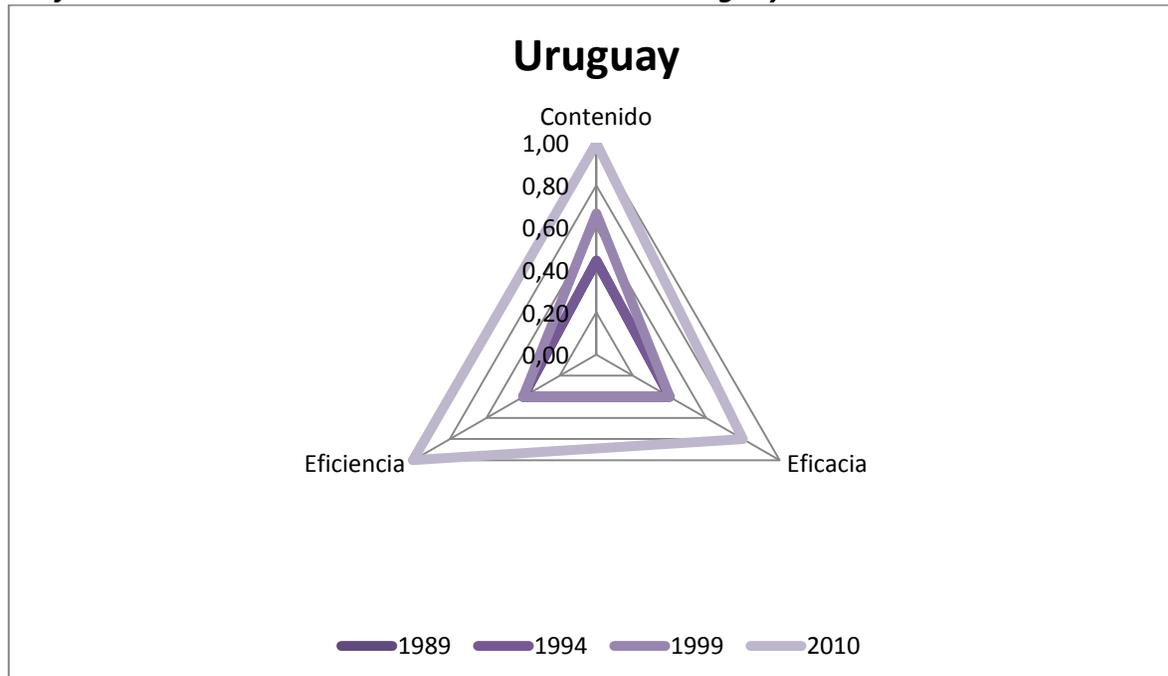
dentro de la Constitución Política, incluyendo en este cambio la incidencia militar en las decisiones políticas.

En el año 1998, la detención de Pinochet desencadenó un ambiente que hizo propicio los avances en materia de modernización institucional de las Fuerzas Armadas que se reflejan en el gran avance en la dimensión de Eficacia para el año 2010. El principal cambio tuvo relación con el alejamiento del ejército de la situación del ex Comandante en Jefe por los efectos que tuvo en el derecho internacional el que Inglaterra diera la extradición a España por los hechos en los cuales estaba implicado Augusto Pinochet (Cuadro 4.1.3)

Cabe destacar en este punto que, a pesar de la situación en la cual estaba el ex General y la posibilidad real que se abría para el procesamiento por las violaciones a los Derechos Humanos por la petición de extradición que Chile propuso, la decisión política de ayudar legalmente como ex mandatario en la defensa en Inglaterra más el procedimiento para traerlo de vuelta. Si bien el desafuero parlamentario del Ex General y la apertura del juicio por la Caravana de la Muerte fueron un gran avance dentro de lo que es la memoria histórica del país, aun hasta nuestros días podemos encontrar Legados Autoritarios dentro de la institucionalidad democrática y dentro del Sistema de Defensa. Esto se puede ver en el gráfico en el gran avance de la dimensión de Eficacia, pero con un estancamiento en las Dimensiones de Contenido y Eficiencia.

Uruguay

Gráfico 7. Desarrollo de la Inserción Democrática: Uruguay.



Confección propia según datos de la Investigación. 2013.

Dentro de la comparación, Uruguay es el país con mayor profundización dentro del avance institucional de la inserción democrática de las Fuerzas Armadas. Esto puede deberse, principalmente, al cómo se llegó al acuerdo que diera inicio al proceso democratizador. Si bien en un inicio la fuerza militar intentó controlar el inicio del proceso democratizador para mantener sus prerrogativas institucionales, no lo logró principalmente por la imposibilidad que significó que los civiles acataran las condiciones establecidas como parte del proceso transicional. Los civiles que llegaron al poder desestimaron las condiciones que los militares intentaron imponer, que fue el reflejo en la inexistencia de algún grupo político que les brindara apoyo político como sucediera con Chile.

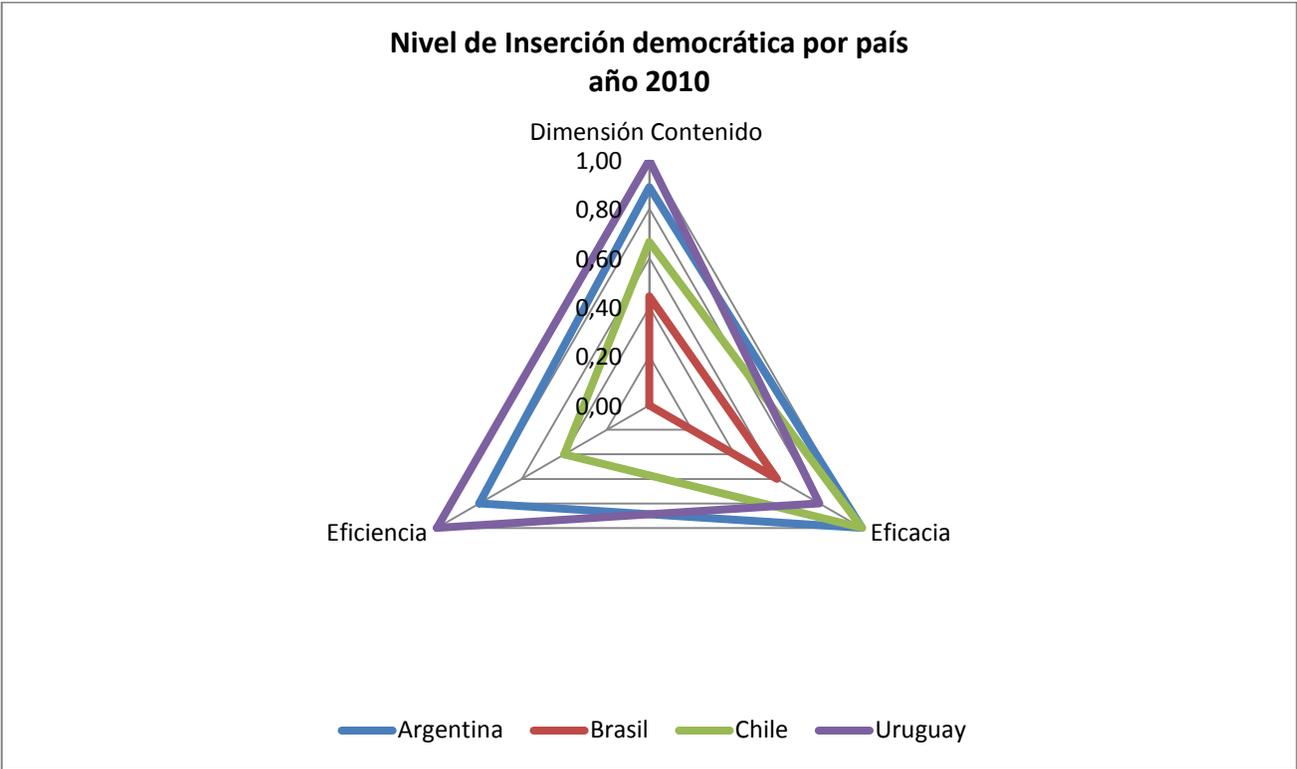
Si bien los cambios de la reglamentación heredada del el régimen –que finalmente se cambió con los cambios realizados en el año 2005 al reglamento de las Fuerzas Armadas -

y los temas de Derechos Humanos no comenzaron a solucionarse sino hasta después de la década del 90, pareciera ser que la fórmula en la cual se le entrega a los militares una labor fuera de los límites del país con la participación en misiones de paz de la ONU aseguró un espacio de acción bajo la cual el poder político pudo ir generando espacios de control que, en la medida que pasaba el tiempo, los iba fortaleciendo. Es el caso de la discusión sobre una nueva norma para el Ministerio de Defensa que en Uruguay, al igual que en Argentina, se ve reflejada en el salto cualitativo que se expresa entre los años 1999 y 2010 en la dimensión de Contenido. Esta fórmula también cuenta para la política de Derechos Humanos bajo la cual se suceden dos plebiscitos en los cuales se consultó sobre la Ley de Caducidad y las reformas legales que significaron políticas de reconocimiento y verdad de los hechos ocurridos en época de las dictaduras y los procesamientos legales por lesa humanidad de los principales cabecillas del régimen autoritario.

En este último punto cabe destacar cómo la reinterpretación de la Constitución deja sin efecto la Ley de Caducidad de la Capacidad Punitiva del Estado (Buriano, 2011) lo que hace de Uruguay un país paradigmático dentro de este caso de estudio principalmente por el camino que se ha llevado a cabo para definir los delitos como parte de un plan preconcebido dentro del régimen militar. Por otra parte, podemos encontrar un tercer límite en el análisis, que tiene relación a la acción internacional –o dimensión internacional- de las instituciones de la defensa, tal como lo especificaba Linz y Stepan (1996) sobre la importancia de las redes internacionales para llevar a cabo las transiciones nacionales.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente. El desarrollo institucional de los Sistemas de Seguridad y Defensa está explicado por el nivel de democratización del régimen político y a su vez, el nivel de democratización del régimen político está delimitado por cómo las instituciones de la Defensa actúan sobre la capacidad de acción del ejecutivo para mantener aquellos Legados Autoritarios que consideran derechos dentro de la nueva organización democrática.

Gráfico 8. Evolución de la Inserción Democrática de las Fuerzas Armadas.



Confección propia según datos de la Investigación. 2013.

Aun cuando para el año 2010 aun falta el desarrollo de algunas políticas por parte de los países que implican una mejor capacidad de control civil –como es el caso del mejoramiento de las leyes de Seguridad Interna y Externa en Argentina, los procesos de instalación de los nuevos Ministerios de Defensa en Brasil, Chile y Uruguay y los procesos

de justicia por Violaciones a los Derechos Humanos en este último país, son claramente identificables los dos grupos que, además de demostrar grandes diferencias en el avance institucional de la Defensa, también poseen grandes similitudes en lo que a los procesos vividos en la transición y consolidación se refiere.

Argentina y Uruguay son países con alto nivel de inserción democrática desde el punto de vista del contenido, y sus dimensiones de Eficacia y Eficiencia se traducen en que son países que poseen procedimientos de discusión de la política pública de defensa lo más similares a la discusión de cualquier otra política pública estatal. En el otro grupo, Brasil y Chile demuestran los problemas que han tenido en el avance de la inserción democrática por la permanente presencia militar en decisiones políticas estratégicas; en ambos países el tema de los Derechos Humanos con los hechos pasados y la perpetuación de la poca lúcida diferenciación entre seguridad interna y externa han hecho más compleja la estructuración de la defensa desde el punto de vista de la política pública.

Por lo tanto, los modelos de Reforma al Sistema de Seguridad y Defensa aun tienen mucho por avanzar en la región, principalmente resolviendo los problemas pasados de los hechos sucedidos en los regímenes autoritarios y la mantención de aquellos Legados Autoritarios que se han perpetuado por mucho tiempo y han decantado en estancamiento dentro de la democratización del régimen político completo.

La Defensa y la Seguridad vista como parte del todo gubernamental necesariamente nos enfrenta al cuestionamiento sobre cómo insertar en el nuevo contexto a aquella institución responsable de los años de régimen autoritario. Es por lo mismo que esta propuesta, además de buscar un mecanismo de medición y comparación entre los sistemas de Seguridad y Defensa de la región, buscaba entregar una visión de estudio que dejara de ver a los militares como otros actores políticos dentro de la realidad de los países del continente. Esto quiere decir, enfocarse en la ejecución de la política pública teniendo en cuenta los valores y el aspecto ontológico de lo que debiera ser la defensa en democracia pero también en un contexto de complejidad global y procesos de cambio tan profundos como los vividos en los países estudiados. Y esto es lo que se logra con el análisis sistémico y la evaluación por dimensiones y categorías del nivel de inserción democrático de los militares y las instituciones que componen el sector de la seguridad.

El análisis sistémico del Sistema de Seguridad y Defensa ayudó a definir los límites de las relaciones cívico-militares y los puntos nodales en los cuales se relaciona y retroalimenta con otros regímenes parciales. Estos puntos nodales son accesos comunicantes a este régimen parcial y toman un valor esencial cuando de evitar la permanencia de los legados autoritarios se trata. Tal es el caso del régimen parcial de las leyes y ordenamiento jurídico, el régimen parcial del proceso político y la interacción de sus actores.

De la misma manera, estos mismos puntos nodales pueden ser los responsables de la mantención del status quo de la institucionalidad heredada, tal como sucedió en Brasil y

Chile con respecto a los cambios institucionales necesarios para un Ministerio de Defensa acorde a las necesidades de los tiempos actuales y que hasta el día de escritura de esta tesis no logra acoplarse completamente a la institucionalidad democrática.

La construcción metodológica, sin embargo, posee límites que, de ser posible estudiarlos, podrían entregar otro tipo de información tanto o más relevante que la evaluada en este trabajo; el límite inferior sobre la preparación de la fuerza, su capacidad técnica y la forma de movilización de tropa responde a la idea de lo que es la seguridad de un país y las necesidades de éste ante un contexto global mucho más cambiante. Lo mismo sucede con el límite superior, que tiene relación con la dimensión internacional de la defensa y cómo ésta se relaciona con la política exterior de los países, cabría preguntarse hasta qué punto la preparación de las tropas y la ejecución militar está influida por decisiones con otros países o por necesidades de problemas conjuntos, en el caso específico del Cono Sur y teniendo en cuenta lo que sucede con Brasil como potencia regional, sería interesante estudiar la relación de estos países con disimilitudes institucionales en el nivel interno, pero que se relacionan dentro del contexto del Consejo Suramericano de Defensa en un nivel internacional.

El tercer límite, el interno, ayuda a averiguar cómo la defensa se relaciona con otras áreas de acción gubernamental, el principio básico remite a que por más que se hagan cambios en términos de eficiencia y eficacia éstos no tendrán mayor repercusión si no hay un cambio en la dimensión de contenido. Esto puede verse potenciado –tanto positiva como negativamente para el desarrollo democrático de la defensa- con la interacción de los otros regímenes parciales. La bi-direccionalidad que existe entre los diversos regímenes

parciales como flujo de interacción establece mecanismos de perpetuación de aquellos Legados Autoritarios institucionales heredados en el caso que los países no avancen en temas de contenido, la estructura legal del régimen, los conceptos de derechos ciudadanos, políticos y de representación y la utilización de la fuerza –área de expertise de la Defensa y la Seguridad- constituyen una herramienta fuerte para los grupos políticos que apoyaron los regímenes autoritarios y que pretenden mantenerse en la esfera decisional dentro del régimen político.

Si bien es un tema de gran importancia, la aproximación que acá se hizo fue apenas superficial; este trabajo no evaluó la relación entre los grupos políticos que apoyaron el régimen autoritario y las instituciones de las fuerzas armadas, una relación que muchas veces se deja de lado –al creerse erróneamente que las fuerzas militares actuaron por *motu proprio* en la mantención del poder- pero que sería capaz de explicar gran parte de los problemas de cambio institucional a los que se enfrentan los países en el caso de interceder aquellas prerrogativas heredadas en el nivel institucional y legal interno y que, finalmente, deben ser negociados con la oposición al gobierno de turno.

Aun así, la medición por dimensiones y categorías ordena la actuación de los militares y ayuda a identificar aquellos puntos en los cuales se debe trabajar para mejorar la calidad democrática. En la medición de la dimensión de contenido de la inserción militar de las instituciones de la defensa, se comprueba la teoría de Bruneau y Matei con respecto a que el control civil militar, como sujeción de los últimos a los primeros, no es suficiente por sí misma, para mantener el control de los militares. Es así porque a pesar de que en los cuatro países evaluados la presencia civil de los procesos transicionales se mantiene como

un continuo en los 20 años evaluados, esto no quiere decir que los militares, automáticamente, disminuyan su nivel de autonomía; Control Civil sin cambios sustanciales de la institucionalidad heredada ni procesos de reconstrucción de la memoria y judicialización por violaciones de Derechos Humanos o separaciones claras entre la seguridad interna y externa no sólo no disminuyen la autonomía militar, sino que, muy posiblemente, ayuden a que las prerrogativas institucionales de los militares se mantengan como parte del ordenamiento legal “democrático”, una idea ya concebida por Linz y Stepan en 1996.

De la misma manera, las dimensiones al no trabajar separadas de las otras, son capaces de dar muestra de la situación actual sobre cómo es la dimensión de Contenido aquella que articula al resto. Tanto en Brasil como en Chile es posible de vislumbrar los intentos por mejorar la eficacia y eficiencia de los cuerpos armados, sobre todo en Chile en plena crisis por la detención de Pinochet en Londres en 1998, y aun así demostrar bajos niveles de inserción democrática por la poca importancia entregada en los cambios necesarios dentro de la dimensión de Contenido. Esto se traduce en tasas de retorno negativas con respecto al desarrollo institucional del régimen parcial de la defensa y que se hacen más complejos de cambiar en la medida que pasa el tiempo desde terminado el proceso transicional.

Es así como el Control Civil como concepto está determinado por otras características que van más allá de la mera instalación formal dentro del Régimen Parcial de la Defensa. Tal es el caso de los acuerdos políticos que persisten dentro de la elite gobernante y la historia que se comparte con respecto a los gobiernos autoritarios pasados y que, en la actualidad,

definen directamente la concepción de la Defensa como Política Pública y la labor de los militares dentro de esta. Si bien lo anterior pertenece al campo del límite interno del régimen político, la evidencia en este estudio hace pensar que parte de los problemas de inserción democrática tiene que ver precisamente con los representantes civiles del gobierno militar y su actuación dentro de las nuevas institucionalidades y que, en el mediano plazo, apoyan la autonomía militar como se pudo ver en Brasil con la renuncia del Ministro Vieira en el 2004 o la imposibilidad de llegar a acuerdos para aplicar políticas de verdad, reparación y justicia en Chile hasta nuestros días.

Por otro lado el control civil exacerbado sin la aplicabilidad de competencias técnicas desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia tampoco parece ser la respuesta a la generación de políticas públicas de Defensa dentro del marco democrático. En el caso de Argentina, por ejemplo, los cambios profundos llevados a cabo para quitarle poder a los militares en la esfera política no se tradujeron, necesariamente, en cuerpos militares bien preparados. Si bien las grandes discusiones del contenido de la mantención de instituciones de defensa dentro del aparato estatal parecieran, sino zanjadas, al menos bien encaminadas, la ejecución de la política de defensa no podría llevarse a cabo a través del cuerpo militar. Nuevamente, esto no fue medido en este modelo analítico, sin embargo muy probablemente el análisis de la preparación de la fuerza indicaría un nivel demasiado bajo de eficiencia por lo cual no sólo los temas de contenido son los importantes en la consideración de las variables que influyen en la buena aplicación del Sistema de Seguridad y Defensa.

En conclusión, este modelo analítico demostró que existen características que están determinadas por el avance de otros *Regímenes Parciales* dentro de la institucionalidad democrática. Tal es el caso de la justicia militar y la relación de ésta con el avance del régimen parcial de la justicia con respecto a los derechos civiles y su impartición. De la misma manera, el régimen parcial de la política –como eje articulador de los diferentes regímenes parciales que componen el régimen democrático- determina el poder de los militares y la aceptación (o no) de las prerrogativas que quedaron instaladas desde la época autoritaria. Es por esto que es posible constituir un sistema de relación e impacto entre los distintos regímenes parciales democráticos a través de la identificación de categorías que se relacionan entre sí.

La identificación del poder político y las relaciones, pactos y acuerdos que constituyen el orden institucional sirven para esclarecer los puntos de desacuerdo y de poca profundización de los parámetros democráticos evaluados. El caso de Uruguay –como outsider- identifica cómo un sistema político estable impacta positivamente en la política de defensa al tiempo que genera mecanismos de dirección de la defensa hacia una visión internacionalista de la labor de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, paralelamente este país ha llevado procesos de democratización en su organización política y mecanismos de check and balance que facilitan la decantación de la discusión de la defensa en todos aquellos actores involucrados en la generación de políticas públicas estatales. Aun cuando falta mucho por avanzar en este país –donde se cumple lo descrito por Pion-Berlin sobre el bajo nivel de interés civil en temas de defensa- cuesta pensar en que sería Uruguay un país en donde la autonomía militar lograra prosperar.

Finalmente, la deuda que muestra la región con respecto a las posibilidades de avance democrático dentro de la Defensa y la Seguridad hace reflexionar sobre la conveniencia y posibilidad real de conformación de políticas cooperativas en términos de ésta área de trabajo estatal. Sin embargo, los desniveles institucionales encontrados en esta primera aproximación clarifican la necesidad de mayor y mejor democracia en diversos ámbitos de la vida política de los países para que, como efecto dominó, los Legados Autoritarios y aquellas prerrogativas heredadas desaparezcan completamente y fortalezcan políticas públicas de respuesta a necesidades ciudadanas, en lo general, y políticas de defensa y seguridad que impliquen la defensa de la vida de los ciudadanos y la mantención de estados estables ante aquellas amenazas no convencionales y que afectan a los países más allá de la realidad de sus fronteras.

BIBLIOGRAFÍA

Agüero, Felipe. **30 años después: La ciencia Política y las Relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad.** Revista de Ciencia Política. Volumen XXIII N°2, 2003.

“Authoritarian Legacies: the military’s role” en *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Pp. 233-262. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. 2004.

Página | 165

Agüero, Felipe y Hershberg, Eric. *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia.* Editorial Siglo XXI. España, 2005.

Agüero, Felipe y Varas, Augusto. *El Proyecto político militar.* Editorial FLACSO. Santiago, 1984.

Baeza, Jaime. **Resolving Doors: Elites and Democracy in Argentina and Chile.** A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy (PhD) Department of Government. University of Essex. March, 2008.

Baeza, Jaime; Dockendorff, Andrés y Vargas, Natalia. *El rol de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de la Política de Defensa.* Revista Chilena de Ciencia Política, Vol. 2, Año 1 pp. 64-86. 2010.

Bruneau, Thomas. **Civil-Military relations in Latin America: the Hedgehog and the Fox Revisted.** Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 19, N°1-2 pp. 111-131. 2005.

Bruneau, Thomas y Matei, Cristiana. **Towards a New Conceptualization of democratization and Civil-Military Relations.** Vol. 15 N° 5. Pp. 909-929. Diciembre, 2008.

Cavarozzi, Marcelo. Cap. 2 **Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955.** En O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2: América Latina.* pp. 37-78 Editorial Paidós, Argentina. 1988.

Cómo una democracia de libro de texto desembocó en un régimen de partido único... es el peronismo, estúpido. Revista de Ciencia Política. Instituto de Asuntos Públicos. pp. 207-220, Vol. 42 Otoño 2004

Cesarini, Paola. **“Legacies of Injustice in Italy and Argentina”** en *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Pp. 159-190. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. 2004.

CONADEP. *Informes de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. “Nunca Más”.* Buenos Aires, Argentina. 1985

Corbo, Daniel. **La transición de la dictadura a la democracia en Uruguay. Perspectiva comparada en el Cono Sur de América Latina.** Rev. Humanidades año VII N°1 pp. Diciembre 2007.

Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición.* Editorial Tecnos. Madrid, 1989.

Diamond, Larry & Morlino, Leonardo. **The equality of democracy. An Overview.** *Journal of Democracy.* Social Science Module. Oct. 2004

- Eissa, Sergio. **Lo que el neoliberalismo se llevó: reconstruyendo la Política de Defensa argentina.** Working Paper N° 40 Programa de Defensa y Seguridad. Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2010.
- Escalante, Jorge. **Las razones de quebrar la doctrina Pinochet sobre la responsabilidad del mando.** En La Nación, Santiago del 11 de julio de 2004.
- García, Gonzalo; Montes, Esteban. *Subordinación democrática de los militares.* Centros de Estudios del desarrollo. Santiago, Chile. 1994.
- Garretón, Manuel Antonio. 2003. *Incomplete Democracy.* Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003.
- Reconstruir la política: Transición y consolidación democrática en Chile.* Editorial Andante. Santiago, 1987.
- Gillespie, Charles. Capítulo 8 **Transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado.** En O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 2: América Latina.* pp. 261-294 Editorial Paidós, Argentina. 1988.
- Hites, Katherine y Cesarini, Paola. *Authoritarian legacies and Democracy in Latin America and the Southern Europe.* University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. 2004.
- Hite, Katherine y Morlino, Leonardo. **“Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and “Good” Democracy”** en *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe.* Pp. 25-83. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. 2004.
- Hagopian, Frances, **Democratización: Avances y retrocesos en América Latina.** Revista de Ciencia Política. Vol. 26 N°2, 2006. Pp 231-239 en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200013&script=sci_arttext Revisada el 17 de Julio, 2011.
- Huntington, Samuel. *The Soldier and The State: the Theory and Politics of civil-military relations.* Cap. 1-2-3 y 6. Harvard College. Estados Unidos. 1985
- El Orden Político de las Sociedades en Cambio.* Cap. 4-5 y 6. 4° Edición, Editorial Paidós. Barcelona, España. 1994.
- The soldier and The State.* Cap. 3 “La mentalidad militar y realismo conservador de la ética militar profesional” y Cap.4 “Poder, Profesionalismo e ideología: Relaciones cívico-militares en teoría”. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. Buenos Aires, Argentina. 1995
- La Tercera ola: la democratización a finales del siglo XX.* Primera edición en castellano. Editorial Paidós, Buenos Aires. 1994
- Janowitz, Morris. *El soldado Profesional.* Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Madrid 1990. Original de 1970 con título *The professional Soldier.*
- La Nación. Versión impresa, Santiago. **Ejército asume la responsabilidad institucional por violaciones a los DDHH.** Del 5 de November de 2004.
- La Inserción Democrática de las FFAA y la Reforma al Sistema de Seguridad y Defensa en países del Cono Sur.**
Estudio Comparado: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Landman, Todd. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 3° Edición, Ed. Routledge Taylor and Francis Group, Nueva York, 2004.

Human Rights and Democracy: the precarious Triumph of Ideals. Bloomsbury Academic. 2011.

Levitsky, Steve. **Argentina, democratic survival amidst economic failure**. En *The third Wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott, Pp. 63-89. Cambridge University Press, 2005

Linz, Juan y Stepan, Alfred. *Problem of Democratic Translation and Consolidation. Southern Europe, South America and post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press. Usa, 1996.

Márquez, Adriana. **El Ministerio de Defensa en Brasil: Limitaciones y perspectivas**. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad año 18 N° 3-4 pp.27-51 Dossier. 2009

Martins, Luciano. **La “Liberalización” del Gobierno Autoritario en Brasil**. En *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Tomo 2, América Latina*. Pp. 113-145. Editorial Paidós, Argentina. 1988.

Mercado Rivera, Claudio. *Políticas de Derechos Humanos en la Transición chilena*. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencia Política. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santiago, 2002.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 2010.

Ministerio del Interior de Chile. *Informe de la Comisión Nacional sobre prisión política y Tortura*. Gobierno de Chile. Santiago, 2005.

Informe de la Comisión Nacional de Calificación de Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. Gobierno de Chile, Santiago, 2011.

Morlino, Leonardo. **Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?** Revista de Ciencia Política. Vol. 27 N°2 año 2007 pp 3- 22.

Nash, Claudio. **Acuerdo sobre Derechos Humanos en Chile: 30 años y más**. Centro de Derechos Humanos Anuario de Chile, Universidad de Chile, pp. 12-15 Santiago, Chile, 2003.

Norris, Pipa. *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge Chapter “Democratic Indicators and Trends” Pp 55- 78. University Press. 2004.

O’Donnell, Guillermo. **Cap. 1 Introducción** en *Transiciones desde un gobierno autoritario* de O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence. Tomo 2: *América Latina* pp. 15-36. Editorial Paidós, Argentina. 1988.

Ilusiones sobre la Consolidación. Rev. Nueva Sociedad N° 144 Julio-Agosto 1996 (a) pp. 70-86

Otra Institucionalización. Rev. Política y Gobierno, Vol. III, N° 2 segundo semestre de 1996 (b).

O'Donnell, Guillermo. Schmitter, Philippe. *Tentative Conclusions about uncertain democracies*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore y Londres. 1986

Otano, Rafael. *Crónica de la Transición*. Editorial Planeta, Chile. 1995.

Pereira, Anthony y Ungar, Mark. **"The persistence of the Mano Dura. Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern cone"** en *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Pp. 263-304. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana. 2004.

Pérez, Rogelio. **Pinochet y la Justicia. Una reflexión sobre los cambios en el derecho en Chile entre la II cumbre y la detención de Pinochet** pp. 99-113. FLACSO, Santiago 1999.

Pierson, Paul. *"Politics in Time"*. Princeton University Press, 2004

Pion-Berlin, David. **El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica**. En *Military Review*. Marzo-Abril 2005 pp. 52-67.

Militares y democracia en el Nuevo siglo: cuatro descubrimientos inesperados y una sola conclusión sorprendente. Revista Nueva Sociedad N°213. Enero-Febrero 2008. Pp. 50-63.

Pion-Berlin, David y López, George. **Of victims and Executioners: Argentine State terror, 1976-1983**. The Hellen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N° 117, Abril 1989.

Portales, Felipe. *Chile: Una democracia tutelada*. Editorial Sudamericana, Santiago. 2000

Proenca Junior, Domicio y Diniz, Eugenio. **Brasil: rumbo a una política de defensa**. En *El MERCOSUR de la Defensa. Estudio estratégico de Latinoamérica y el Caribe 1996*. Pp. 43-54 FLACSO, 1997.

Przeworski, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge, 1989.

Rivera Mercado, Claudio. *Políticas Públicas de Derechos Humanos en la Transición Chilena. Tesis para optar al grado de magister en Ciencia Política*. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Santiago 2002.

Rustow, Dankward. En *Para vivir la democracia: dilemas de su consolidación*. Compilador Carlos Huneeus.- **Transición a la Democracia: elementos de un modelo Dinámico**. Editorial Andante, Santiago 1987.

Schmitter, Philippe. **La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales**, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre de 1993, pp. 3-29.

Schmitter, Philippe y Karl, Terry. **What democracy is... and is not**. *Journal of Democracy*. 1991 pp 67-73.

Serra, Narcís. *La Transición militar: Reflexiones en torno a la reforma Democrática de las Fuerzas Armadas*. Primera Edición. Editorial DEBATE. Santiago de Chile. 2010.

Siavelis, Peter. **Enclaves de la Transición y Democracia en Chile**. Revista de Ciencia Política Vol.29 Nº1 pp.3-21. 2009

Stepan, Alfred. *Repensando a los Militares en Política: Cono sur, un análisis Comparado*. Editorial Planeta, Argentina. 1988.

Varas, Augusto. *La autonomía militar en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

Los Militares en el poder: Régimen y Gobierno militar en Chile: 1973-1986. Editorial Pehuén. Santiago, 1987.

Wayland, Kurt. **The Growing Sustainability of Brazil's Low-quality Democracy** en *The third Wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott, Pp. 90-120. Cambridge University Press, 2005

Zalaquett, José. **Balance de la Política de Derechos Humanos en la Transición Chilena a la Democracia** en *Chile: entre la II cumbre y la detención de Pinochet*. Pp. 87-98 FLACSO, Santiago 1999.

Zaverucha, Jorge. **Fragile Democracy and the militarization of public Safety in Brazil**. Latin America Perspectives, Mayo 2000 Vol. 27 Nº3 pp. 8-31.

Zaverucha, Jorge y Da Cunha, Flavio. How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier. International Political Science Review, September 2009 Vol. 30 Nº4 pp. 407-429.

INFOGRAFÍA DIGITAL

20 Minutos, España. Versión Digital. **Chile elimina de su Constitución los artículos impuestos por Pinochet** del 15 de Julio de 2005 en <http://www.20minutos.es/noticia/38964/0/pinochet/chile/constitucion/> Revisada el 13 de Junio de 2013.

ABC España. **Brasil anuncia la mayor compra de armamento militar de su historia** en <http://www.abc.es/20090908/internacional-iberoamerica/brasil-anuncia-mayor-compra-20090908.html> del 9 de Agosto de 2009. Revisada el 13 de Junio de 2013.

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE. *Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nº 20.424 del año 2011*. En http://www.anepe.cl/gobierno_transparente/pdf/LEY%20NUEVO%20MDN.pdf revisada el 30 de enero de 2013.

Agencia Brasil. **Leia a íntegra da carta de demissão de José Viegas** del 4 de Noviembre de 2004, en <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-11-04/leia-integra-da-carta-de-demissao-de-jose-viegas> revisada el 13 de Junio de 2013.

América Economía. Internacional. **Uruguay: Justicia militar dicta prisión para soldados que abusaron de haitiano** del 19 de septiembre de 2011 en <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/uruguay-justicia-militar-dicta-prision-para-soldados-que-abusaron-de-haiti>. Revisado el 30 de enero de 2013.

- Arrau, Fernando. **Los crímenes de Lesa Humanidad: el Jus Cogens y las obligaciones Erga Omnes, la jurisdicción universal y la imprescriptibilidad.** Serie de Estudios N°330, Biblioteca del Congreso Nacional, 14 de Diciembre de 2005 en http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro330.pdf. Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Arriaga Álvarez, Emilio. **La teoría de Niklas Luhmann.** Rev. Convergencia N° 32 mayo-agosto pp. 277-312. UAEM, México. 2003. En http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/luhmann_01.pdf revisado el 30 de Enero de 2013.
- Asociación Civil "Abuelas de la Plaza de Mayo". *Historia.* En http://www.abuelas.org.ar/institucional.php?institucional=historia.htm&der1=der1_hist.php&der2=der2_inst.php revisada el 30 de enero de 2013.
- Banco Nacional de Datos Genéticos. *Decreto promulgado.* Ley 23.511 de 1987 en http://www.mincyt.gov.ar/multimedia/archivo/archivos/LEY_23511_banco_nacional_de_datos_geneticos.pdf Revisada el 30 de enero de 2013.
- BBC Mundo. **Pinochet: "Demencia Moderada"** en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3748000/3748232.stm del 15 de Octubre de 2004. Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Uruguay condena a ex mandatario Bordaberry** en http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/02/100210_0411_uruguay_condena_bordaberry_1f.shtml del 11 de febrero de 2011. Revisada el 28 de enero de 2013.
- Brasil encabeza el gasto militar en América Latina en** http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/06/100602_1240_armas_compra_mundo_sipri_alf.shtml del 2 de Junio del 2010. Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Besio, Félix. **Política y Defensa en el Uruguay. Articulaciones disfuncionales de larga data.** En Follietti, Gilda y Tibiletti, Luis. *Parlamento y Defensa en América Latina. El papel de las Comisiones. Tomo I Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.* Pp. 108-123. Resdal, Argentina. 2004. En <http://www.resdal.org/parlamento-y-defensa/libro-parlamento-defensa.pdf> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley 20.050 Reforma Constitucional que Introduce diversas Modificaciones a la Constitución Política de la República. Artículo 1 al 33.* 26 de Agosto de 2005, en http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2008-03-18.6305273234/documentos-de-acceso-a-la-informacion-publica/HL20050_art1_N3.pdf Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Ley número 20.424. Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional,* del 11 de Marzo de 2011. En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682> Revisara el 30 de enero de 2013.
- Bitácora. Revista digital. **La verdad y la justicia, único camino idóneo** en http://www.bitacora.com.uy/noticia_802_1.html 2007. Revisada el 28 de enero de 2013.
- Boidi, María y Queirolo, María. *La Cultura política de la democracia en Uruguay. Informe del Barómetro de Las Américas 2008.* Universidad de Montevideo, Uruguay. 2008 en

- <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/uruguay-es.pdf> revisada el 30 de enero de 2013.
- Buriano, Ana. **Ley de Caducidad en Uruguay y la Esencia ético-política de la izquierda** Perfiles Latinoamericanos Vol. 19 N° 38 pp. 163-203 Julio/Diciembre 2011. En <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a7.pdf> revisada el 29 de enero de 2013.
- Cámara de Diputados. Chile. *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Marzo 2002. En http://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_camara_10.pdf Revisada el 30 de enero de 2013.
- Cámara dos Deputados. Brasil. *Comissoes mistas* en <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas> revisada el 30 de enero de 2013.
- Castro, Gustavo y Bermeo, Dolores. *Proyecto de investigación "Justicia Militar, Códigos Disciplinarios y Reglamentos Generales Internos"*. INFORME FINAL. Capítulos 1-2 -3 y 5. Junio, 2009. En <http://www.resdal.org/justicia/> . Revisada el 28 de enero de 2013.
- Center of International Affairs. Barcelona. *Biografía de Itamar Franco* http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/itamar_franco . Revisada el 7 de Junio de 2013.
- Centro de Documentación a Información. *Ley 26.394 sobre Justicia Militar, abrogación del código de Justicia Militar – Modificación del código penal y Código Procesal Penal*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina. En <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=143873> Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Cianerllo, María Cruz. **Cómo abrir el pecho y sacar el alma**. Sección de Derechos Humanos, Bloque de Prensa Regional, Diciembre de 2009 en <http://www.prensaregional.com.ar/index.php?seccion=Notas.php&id=81>. Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Convención Interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales AG/RES 1607(XXXIX-0/99) en <http://www.resdal.org/Archivo/d00000dd.htm> . Revisada el 10 de Diciembre de 2012.
- Diario Panamérica Digital. Perú **Ministro renuncia tras controversia en Brasil**. 5 Noviembre de 2004. En <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/477918-ministro-renuncia-tras-controversia-en-brasil> Revisada el 27 de Enero de 2013.
- Donadio, Marcela. *Metodología de Análisis de los Ministerios de Defensa*. Argentina, 2004 en <http://www.resdal.org/ministerios/> Revisada el 4 de Diciembre de 2010.
- El Clarin. Versión digital. **Ordenan en Uruguay el Arresto de Bordeberry** del 11 de julio del 2006. En <http://edant.clarin.com/diario/2006/11/17/elmundo/i-02409.htm> revisada el 28 de enero de 2013.
- El Correo. Versión Digital. **Ley de caducidad uruguaya: los límites de la voluntad popular** del 21 de Mayo de 2011 en <http://www.elcorreo.eu.org/Ley-de-caducidad-uruguaya-Los-limites-de-la-voluntad-popular?lang=fr>. Revisada el 28 de enero de 2013.
- El Espectador; **a) Chile: ejército asume responsabilidad por violaciones a DDHH en la dictadura** del 5 de noviembre de 2004. En

<http://www.espectador.com/noticias/30376/chile-ejercito-asume-responsabilidad-en-violaciones-a-ddhh-en-la-dictadura> revisada el 28 de enero de 2013.

b) ONU incluye a Uruguay en informe sobre abuso sexual en el Congo del 21 de diciembre del 2004 en <http://www.espectador.com/noticias/33405/onu-incluye-a-uruguay-en-informe-sobre-abuso-sexual-en-el-congo>. Revisada el 30 de enero de 2013.

Argentina; Leyes de Amnistía fueron declaradas “inconstitucionales” del 14 de junio de 2005. En <http://www.espectador.com/noticias/44613/argentina-leyes-de-amnistia-fueron-declaradas-inconstitucionales> revisada el 26 de enero de 2013.

Carlos Ramela: “La Comisión para la Paz dio rumbos en situaciones en que no se sabía absolutamente nada” del 6 de diciembre de 2011. En <http://www.espectador.com/noticias/227998/carlos-ramela-la-comision-para-la-paz-dio-rumbos-en-situaciones-en-que-no-se-sabia-absolutamente-nada> revisada el 28 de enero de 2013.

El Observador. Versión digital. **Proyecto propone suprimir justicia militar** del 22 de marzo de 2011 en <http://www.elobservador.com.uy/noticia/110662/proyecto-propone-suprimir-justicia-militar/>. Revisada el 30 de enero de 2013.

El Mostrador; Noticia **Juan Emilio Cheyre no se siente solo en las Fuerzas Armadas** del 15 noviembre de 2004. En <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/dd-hh/cheyre-no-se-siente-solo-en-las-fuerzas-armadas/2004-11-15/143837.html> Revisada el 21 de enero del 2013.

El Mundo España. **El ex canciller uruguayo Juan Carlos Blanco, condenado a 20 años de prisión** del 21 de abril de 2010. En <http://www.elmundo.es/america/2010/04/21/noticias/1271858336.html> revisada el 28 de enero de 2013.

La Justicia condena a 30 años de prisión al ex dictador Bordaberry del 11 de febrero de 2011 en <http://www.elmundo.es/america/2010/02/11/noticias/1265851265.html>. Revisada el 28 de enero de 2013.

El País. Versión impresa. **El Ejército chileno asume su responsabilidad en las violaciones de los derechos humanos.** Del 6 de noviembre de 2004. En http://elpais.com/diario/2004/11/06/internacional/1099695625_850215.html. Revisada el 28 de enero de 2013.

El Perfil edición impresa **Impulsan la comisión de la Verdad contra la Impunidad en Brasil** del 25 de septiembre de 2011. En http://www.perfil.com/ediciones/2011/11/edicion_627/contenidos/noticia_0055.html Revisada el 27 de enero de 2013.

Dilma creó el Nunca Más para Brasil del 19 de noviembre de 2011. En http://www.perfil.com/contenidos/2011/11/19/noticia_0015.html. Revisada el 27 de enero de 2013.

Equipo NIZCOR. *Informe sobre Derechos Humanos: Uruguay. Revisión cronológica* en <http://www.derechos.org/nizkor/uruguay/infomain.html> revisada el 28 de enero de 2013.

- EMOL; Cronología **Caso Soto Tapia** en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2002/01/17/76440/cronologia-del-crimen-de-pedro-soto-tapia.html> 2013. Revisada el 28 de enero de 2013.
- Noticia **Comandantes en jefe respaldan a Cheyre.** En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2004/09/19/158918/comandantes-en-jefe-respaldan-declaracion-de-cheyre.html> del 19 Septiembre 2004. Revisada el 21 de Enero del 2013.
- Fiscal militar pidió procesar a mayor Cereceda por cuasi delito de homicidio.** En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2005/06/16/185716/fiscal-militar-pidio-procesar-a-mayor-cereceda-por-cuasi-delito-de-homicidio.html> del 16 junio de 2005. Revisada el 28 de enero de 2013.
- Hacienda administrará saldos de la ley reservada del cobre a partir del primer semestre del año 2011** en <http://www.emol.com/noticias/economia/2011/01/25/460482/hacienda-administrara-saldos-de-la-ley-reservada-del-cobre-a-partir-del-primer-trimestre-en-2011.html> del 25 de enero de 2011. Revisada el 30 de enero de 2011.
- Chile y Brasil; las mayores preocupaciones militares en América Latina.** En <http://www.emol.com/noticias/internacional/2002/10/17/96713/chile-y-brasil-las-mayores-preocupaciones-militares-en-america-latina.html> del 17 de Octubre del 2002. Revisada el 30 de Enero de 2013.
- Escuela Superior de Guerra “Tte. General L. M. Campos”, *Bases para el Pensamiento Estratégico. III. Estrategia Operacional.* Impreso por ley 11.723. Argentina, 1993. En http://www.escuelasuperiordeguerra.iese.edu.ar/files/bppe_3parte.pdf revisada el 13 de diciembre de 2010.
- Explored. Versión digital. **El arresto de Bordaberry marca un hito en Uruguay** del 18 de Noviembre de 2006. En <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/el-arresto-de-bordaberry-marca-un-hito-en-uruguay-251081.html> revisado el 29 de enero de 2013.
- Globovisión, sección ANALISTAS. **El Nunca Más en Brasil** en <http://globovision.com/articulo/el-nunca-mas-de-brasil> del 7 de Mayo del 2010. Revisada el 27 de Enero de 2013.
- González, Gustavo. **CHILE. General Izurieta sucesor de Pinochet en el ejército** en <http://domino.ips.org/ips%5Cesp.nsf/vwWebMainView/2BD34B9DE399E74080256A080042699F/?OpenDocument> del 30 octubre de 1997. Revisada el 28 de enero de 2013.
- González, Julián. **Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Disposiciones generales del ordenamiento legal del Ministerio de Defensa, Uruguay.** En <http://iugm.es/adefal/inicio/documentacion/cono-sur/uruguay/> revisada el 26 de enero de 2013.
- http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_URUGUAY.pdf revisada el 26 de enero de 2013.
- Gutiérrez, Carlos. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. *Disposiciones generales del ordenamiento legal del Ministerio de Defensa, Chile* en <http://iugm.es/adefal/inicio/documentacion/cono-sur/chile/> revisada el 26 de enero de 2013.

- Política de defensa en Chile. Una mirada desde la transición** en http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_CHILE.pdf revisada el 26 de enero de 2013.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Argentina. *Reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación*. Año 1996 en <http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=institucional&p=http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/regladip.pdf> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Honorable Cámara de Senadores de la República Argentina. *Reglamento de la cámara de Senadores de la nación* año 2005. En <http://secgral.unsl.edu.ar/docs/Reglamento%20Senadores%202005.pdf> revisada el 30 de enero de 2013.
- Huffington Post. **Jorge Videla, Argentina Ex-dictator, Sentenced to life in prison**, del 22 de diciembre de 2010. En http://www.huffingtonpost.com/2010/12/23/jorge-videla-argentina-ex_n_800685.html revisada el 13 de Junio de 2013.
- Institute of Peace. United States. **Truth Comission: Argentina** en <http://www.usip.org/publications/truth-commission-argentina> revisada el 20 de enero de 2013.
- Comission inquire in Brazil** <http://www.usip.org/publications/commission-inquiry-brazil> revisada el 27 de enero de 2013.
- Truth commission: Chile** en <http://www.usip.org/publications/truth-commission-chile-90> revisada el 28 de enero de 2013.
- Truth commission: Uruguay** en <http://www.usip.org/publications/truth-commission-uruguay> revisada el 28 de enero de 2013.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos Chile. **Información de la Comisión Valech** en <http://www.indh.cl/informacion-comision-valech> del 26 de agosto de 2011. Revisado el 28 de enero de 2013.
- Informe Rettig** en http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html revisada el 28 de enero de 2013.
- Isasa, Patricia. **Reutmann eludió a la justicia por los 7 muertos en Santa Fé**. Investigaciones recientes en <http://www.patriciaisasa.com.ar/spip.php?article291>. Revisada el 13 de Junio de 2013.
- La Jornada. **Renuncia Embajador de Chile que apoyó a Pinochet** del 9 de Junio de 2010. En <http://www.jornada.unam.mx/2010/06/09/index.php?section=mundo&article=026n3mun>. Revisada el 10 de Junio de 2013.
- La Nación Argentina. Versión Digital. **Pinochet podrá ser Senador Vitalicio** del 17 de Marzo de 1997. En <http://www.lanacion.com.ar/65331-pinochet-podra-ser-senador-vitalicio> Revisada el 13 de Junio de 2013.
- La Nación. Edición digital. **Detienen a seis militares por muerte de conscripto en regimiento Buin** del 16 de noviembre de 2006 en <http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20061115/pags/20061115221104.html> revisada el 28 de enero de 2013.
- a) **General (R) Óscar Izurieta a subsecretaría de defensa**. Del 25 de Marzo del 2010. En <http://www.lanacion.cl/general-r-oscar-izurieta-a-subsecretaria-de-defensa/noticias/2010-03-25/110631.html>. Revisada el 30 de enero de 2013.

- b) **Ejército acata desafuero de Pinochet**, del 8 de Agosto de 2010 en <http://www.lanacion.com.ar/28006-pinochet-el-ejercito-acata-su-desafuero>. Revisada el 10 de Junio de 2013.
- c) **La Condena a Videla Revive el Horror de la Represión Militar en Argentina**, del 26 de diciembre de 2010 en <http://www.lanacion.cl/la-condena-de-videla-revive-el-horror-de-la-represion-militar-en-argentina/noticias/2010-12-24/140954.html>. Revisada el 13 de Junio de 2013.
- López, Ernesto. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. *Disposiciones generales del ordenamiento legal del Ministerio de Defensa*, Argentina. 2006 en <http://iugm.es/adefal/inicio/documentacion/cono-sur/argentina/#c524> revisada el 26 de enero de 2013.
- Argentina: un largo camino hacia el control civil de los militares** en http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_ARGENTINA.pdf revisada el 26 de enero de 2013.
- Memoria y Justicia. *Cronología por querellas militares 1998-2002* en http://www.memoriayjusticia.cl/espanol/sp_cronologia.html, Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Meyer, Adriana. **Un Militante que murió por los chicos**, Página 12 versión digital en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-14485-2002-12-22.html>. Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Ministerio de Defensa Nacional. Argentina. *Aprueba la directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Decreto 1691 del año 2006*. En http://www.mindef.gob.ar/institucional/marco_legal/decreto-1691-2006.html Revisada el 30 de enero de 2013.
- Política Nacional de la Defensa. Objetivos de la Gestión*. En http://www.mindef.gob.ar/institucional/politica_nacional_de_la_defensa/objetivos-de-la-gestion.html Revisada el 30 de enero de 2013.
- Organigrama* en <http://www.mindef.gov.ar/institucional/autoridades/index.html> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. *Historia del Ministerio de Defensa Nacional*, del 13 de Febrero de 2011. En <http://www.defensa.cl/historia/> Revisada el 30 de Enero de 2013.
- Subsecretario de Defensa. Currículum vitae*. Del 10 de marzo de 2010. En <http://www.gob.cl/subsecretarios/defensa/> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Tesoro cooperativo de Derecho Argentino. Sistema Argentino de Información Jurídica* en <http://tcda.infojus.gov.ar/index.php?task=fetchTerm&arg=6980&v=TCDA> del 24 Agosto de 2012. Revisada el 08 de Junio de 2013.
- Muralla de Montevideo. **La Dictadura cívico-militar (1973-1985)** en <http://www.1811-2011.edu.uy/B1/content/la-dictadura-c%C3%ADvico-militar-1973-1985?page=show> revisada el 29 de enero de 2013.
- Nueva Tribuna España. **Argentina abre un nuevo juicio por crímenes durante la dictadura**. 12 de Septiembre de 2011 en <http://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/argentina-abre-un-nuevo-juicio-por->

- [crimenes-en-la-dictadura/20110912182913061454.html](http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const997.htm#art120) revisada el 26 de Enero de 2013.
- Poder Legislativo, República oriental del Paraguay. *Constitución de la República*. Texto refundido (Reformas hasta el 8 de Diciembre de 1997). 1967. En <http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const997.htm#art120> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Presidencia de la República. Archivo. *Documento final Comisión para la Verdad*. Presidencia de la República de Uruguay, 2002. En https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CD8QFjAB&url=http%3A%2F%2Farchivo.presidencia.gub.uy%2Fnoticias%2Farchivo%2F2003%2Ffebrero%2Finforme_final.doc&ei=GFIIUdqIH5Ko9gScnYHABw&usq=AFQjCNEQ8VgMVv5SfugLsJ7mS_G2cXpP5A&bvm=bv.41642243,d.eWU revisada el 28 de enero de 2013.
- Presidencia de la República. Archivo. *Conselho da República. Constitución Federal, 1988*. Brasil En <http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/conselho-da-republica> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Conselho de Defesa Nacional*. En <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/legislacao/Conselhos/conselho-de-defesa-nacional> Revisada el 30 de enero de 2013.
- <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ministerios/orgaos-da-pr/conselho-de-defesa-nacional> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Presidencia de la República de Chile. **Proyecto que reemplaza la ley del cobre apunta a la transparencia y mayor control de gasto de las Fuerzas Armadas**. Del 17 de mayo de 2011, en <http://www.probidadytransparencia.gob.cl/noticias-principales/proyecto-que-reemplaza-ley-del-cobre-apunta-a-la-transparencia-y-mayor-control-de-gasto-de-ffaa>. Revisada el 30 de enero de 2013.
- Proyecto DDHH **Nunca Mais Brasil**. En <http://www.dhnet.org.br/memoria/nuncamais/index.htm> versión PDF. Revisada el 27 de enero de 2011.
- PRINCIPIOS DE WILLIAMSBURG Primera Convención de Ministros de Defensa de las Américas. 24 al 26 de julio de 1995. En <http://www.resdal.org/Archivo/d00001b8.htm>. Revisada el 10 de diciembre de 2012.
- PRISFAS, a) **capítulo IV Análisis crítico de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional en Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. Democracia e Integración Regional**. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. 2007 Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/defensayffaa04.pdf> revisada el 20 de enero de 2013.
- b) **Capítulo III Introducción al Marco Jurídico y estructura organizativa del Sector Defensa en Uruguay en Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. Democracia e Integración Regional**. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. 2007 Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/defensayffaa02.pdf> revisada el 20 de enero de 2013.
- Radio Cooperativa. Versión digital. **José Piñera reafirmó en Argentina su defensa a la dictadura de Pinochet** del 14 de Junio de 2010. En <http://www.cooperativa.cl/jose->

[pinera-reafirmo-en-argentina-su-defensa-a-la-dictadura-de-pinochet/prontus_nots/2010-06-14/072436.html](http://www.cooperativa.cl/noticias/mundo/argentina/dd-hh/gobierno-de-kirchner-aseguro-que-nada-impedira-juicio-a-ex-represores/2006-10-07/160243.html) Revisada el 11 de Junio de 2013.

Versión digital. **Gobierno de Kirchner aseguró que “nada impedirá” los juicios a ex represores,** del 7 de Octubre del 2010. En <http://www.cooperativa.cl/noticias/mundo/argentina/dd-hh/gobierno-de-kirchner-aseguro-que-nada-impedira-juicio-a-ex-represores/2006-10-07/160243.html>.

Revisada el 26 de enero de 2013.

Radio Nederland. Versión Digital. **Militares: la democracia uruguaya está en peligro** del 27 de Octubre de 2011 en <http://www.rnw.nl/espanol/article/militares-la-democracia-uruguaya-est%C3%A1-en-peligro>. Revisada el 30 de enero de 2013.

RESDAL. *Atlas de Ministerios de Defensa.* Elaboración propia 2005, en <http://www.resdal.org/atlas/atlas-ministerios-a-uruguay.html> Revisada el 30 de enero de 2013.

RESDAL. *Análisis Presupuestario: Casos de estudio. 2004* <http://www.resdal.org/presupuestos/> Revisada el 10 de diciembre de 2012.

- i. El Caso de Argentina
- ii. El Caso de Brasil
- iii. El Caso de Chile
- iv. El Caso de Uruguay

Riffo, José Luis. **Chile finalmente ratifica el estatuto de Roma.** En Biblioteca del Congreso Nacional http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/chile-corte-penal-internacional/chile-ratifica-estatuto-roma del 3 de septiembre de 2009. Revisada el 28 de enero de 2013.

Chile y la Corte Penal Internacional: historia larga con final feliz. En Biblioteca del Congreso Nacional del 3 de septiembre de 2009. http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/chile-corte-penal-internacional Revisada el 28 de enero de 2013.

Pasado, presente y futuro de la Ley Reservada del Cobre. En Biblioteca del Congreso Nacional del 29 de septiembre de 2009. En http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ley-reservada-cobre revisada el 30 de enero de 2013.

Rojas, Mario. **El nombramiento de Izurieta no fue más que un acuerdo para mantener la impunidad.** En <http://www.tlahui.com/politic/politi02/politi13/cl13028.htm> del 27 de marzo de 2002. Revisada el 28 de enero de 2013.

Romero, Ricardo. **Proyecto Brasil Nunca Más** en <http://xn--politicabrasilea-lub.blogspot.com/2011/10/proyecto-brasil-nunca-mas.html> del 28 octubre del 2011 en *Políticas Brasilea* revisara el 27 de enero de 2013.

Saint-Pierre, Héctor. **Disposiciones generales del ordenamiento legal del Ministerio de Defensa, Brasil.** Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado en <http://iugm.es/adefal/inicio/documentacion/cono-sur/brasil/> revisada el 26 de enero de 2013.

La defensa en la política exterior de Brasil; el consejo Suramericano y la estrategia Nacional de Defensa. Real Instituto Elcano DT 50/2009 7 de Octubre 2005. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL

- [CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009](#) Revisada el 27 de enero de 2013.
- Sanquirico, Francisco. **Acción conjunta y conjunción de esfuerzos en las Fuerzas Armadas.** Revista Arbor, CLXV, 651 Marzo 2000. Pp. 397-414 en <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/976> revisada el 14 de Diciembre, 2012.
- Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia. *Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad CONADI. El trabajo del Estado en la recuperación de la identidad de jóvenes apropiados en la última dictadura militar.* Buenos Aires, 2007. En <http://www.derhuman.jus.gov.ar/publicaciones/pdfs/26-Conadi%202.pdf> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Senado Federal. Brasil. *Portal Actividade legislativa; Comissoes.* En <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF> Revisada el 30 de enero de 2013.
- Tapia Videla, Jorge. **The Chilean Presidency in a Developmental perspective.** Journal of Interamerican Studies and World Affair Vol. 19 N°4 Noviembre de 1977pp.451-481. En <http://pics3441.upmf-grenoble.fr/articles/pol1/The%20Chilean%20Presidency%20in%20a%20Developmental%20Perspective.pdf> Revisada el 13 de Junio de 2013.
- Universidad Diego Portales (UDP) *Informe Anual de Derechos Humanos, año 2004. Capítulo 3 "Chile frente a los órganos internacionales de Derechos Humanos".* Chile, 2004 en <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/organos.pdf>. Revisado el 13 de Junio de 2013.
- Univisión noticias. Versión electrónica. **Ministro de Defensa dimitió.** 4 de Noviembre 2004. En <http://noticias.univision.com/america-latina/article/2004-11-04/ministro-brasileno-de-defensa-dimitio#axzz2JBUNgfpn> Revisada el 27 de enero de 2013.
- Weiz, Clara. **El Proceso de Transición hacia la Democracia en el Uruguay. Actuación del Partido Nacional** Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 2007 en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/El%20proceso%20de%20transici%C3%B3n%20hacia%20la%20democracia%20en%20el%20Uruguay%20actuaci%C3%B3n%20del%20partido%20nacional%20-%20C.%20Weisz.pdf> revisada el 20 de enero de 2013.
- Winand, Erika y Saint-Perre, Héctor. **A Construção Tardia Do Ministério Da Defesa Como Chave Para Compreender As Particularidades Do Setor No Brasil.** En http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_BRASIL.pdf Revisada el 26 de Enero de 2013.

Anexo 1.

Cuadro 3.1

	Modelo SSR	PROSPECTIVA	CATEGORÍA		VARIABLES
Contenido	Control democrático	Superar intervención militar en política	Discontinuidad del ordenamiento legal del régimen autoritario	1,1,1	Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo-Legislativo)
				1,1,2	Cambio del ordenamiento legal de la defensa
				1,1,3	Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar
			Discontinuidad de conflictos internos sociales.	1,2,1	Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen
				1,2,2	Participación de civiles en la dirección de los procesos de transición y Consolidación democrática
				1,2,3	Inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las FFAA
		Política de Derechos Humanos y Justicia militar	1,3,1	Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH	
			1,3,2	Procesos de información por violaciones a los derechos humanos.	
			1,3,3	Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra.	
		Procedimiento	Eficacia	Plena elaboración civil de la política militar y de defensa	Formación democrática de la política de Defensa
2,1,2	Existencia de Ministerio de Defensa profesionalizado				
2,1,3	Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa				
Nivel decisional de la política de defensa y militar a cargo del ejecutivo	2,2,1			Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos	
	2,2,2			Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA	
Resultado	Eficiencia	Control financiero de los gastos realizados por la actuación de las Instituciones de la Defensa	Proceso de asignación democrática del presupuesto	3,1,1	Procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios
				3,1,2	Inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida para el sector Defensa
		Existencia de una doctrina de acción conjunta de las FFAA	3,2,1	Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa	
			3,2,2	Formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa.	
			3,2,3	Disminución del contingente militar desde el enfoque ocupacional y no profesional de la Defensa.	

Cuadro 4.1.1

ARGENTINA	Cronología
Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo-Legislativo)	El cambio de régimen argentino se llevó a cabo rápidamente desde el poder militar al poder civil, sin embargo desde el punto de vista de la capacidad innovativa del régimen saliente, quedo instalada en la institucionalidad ciertas formas de trabajo y mandos militares que sólo fueron cambiadas con el segundo gobierno de Menem que se perciben más que nada en el ámbito del poder judicial y la capacidad de impartir justicia (Hite y Morlino, 2004) cabe destacar, además, los pocos avances en materia de judiciales no referidos a los DDHH en lo que a los derechos sociales se refiere.
Cambio del ordenamiento legal de la defensa	La legislación de la defensa definió la separación entre seguridad interna y externa en el año 1989, sin embargo, no fue sino hasta el año 1992 (con los reglamentos de ambas leyes) que legalmente se llevó a cabo este cambio. De la misma manera, se operacionalizó en el año 2002 con la constitución del consejo de Defensa bajo el gobierno de Kirchner (Eissa, 2010)
Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar	Se logra con la operacionalización de la legalidad del sector de la defensa en el año 2002 (Eissa, 2010)
Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen	Proceso finalizado con el juzgamiento de los militares implicados en las desapariciones forzadas. La alta jerarquía militar, presionada por el fracaso en Las Malvinas y por el informe que detallaba el actuar de los altos mandos fue uno de los pasos iniciales que se dieron en plena transición.
Participación de civiles en la dirección de los procesos de transición y Consolidación democrática	La participación civil dentro de la dirección de la transición y la Consolidación Democrática queda demostrada con los problemas de gobierno que sufrió primero Raúl Alfonsín en 1989 y después De la Rúa en el 2001. Procesos políticos que, después de toda la complejidad, no dieron resultado en otro gobierno militar (Cavarozzi, 1988, 2004; Cesarini, 2004; Linz y Stepan, 1996; Levitsky, 2005)
Inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las FFAA	La sublevación de los “cara pintada” (la última en 1990) y la presión sobre la sanción del reglamento que diferenciaba la seguridad interior de la seguridad exterior hace que esto se tome para el segundo periodo de Carlos Menem como completamente superada (Eissa, 2010)
Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH	Si bien existieron los “juicios de la junta” en el periodo de Alfonsín, estos fueron indultados en el periodo de Carlos Menem. Estos indultos, desde el punto de vista del derecho Internacional, no son admisibles por tratarse de crímenes de <i>lesa humanidad</i> . Recién con la reforma constitucional de 1994 se ingresó la definición de crímenes de Lesa Humanidad y las repercusiones en el tratamiento judicial de éstos Es por lo anterior que dichos indultos, al igual que las leyes de “punto final” y “Obediencia Debida”, fueron declarados

	<p>inconstitucionales en el año 2006 (Cooperativa, 2006; El Espectador, 2005) De esta manera desde el año 2007 hasta la fecha se siguen procesos contra los responsables de los hechos sucedidos en el régimen autoritario clasificados como terrorismo de Estado. (Nueva Tribuna España, 2011)</p>
<p>Procesos de información por violaciones a los derechos humanos.</p>	<p>La Comisión Nacional de Desaparición de Personas CONADEP se creó en el marco del proceso de reconciliación sacando su informe en el año 1984. (CONADEP, 1985; Pion Berlin y López, 1989; Institute of Peace, 2013). En el año 1992 se crea la Comisión Nacional para el derecho de Identidad encargada de encontrar a los niños perdidos luego de las detenciones ilegales. Esta comisión toma como principales víctimas a los desaparecidos y/o muertos por tortura, no se toma en cuenta a los torturados políticos, exonerados o víctimas de abusos sexuales como mecanismo de represión. No es sino hasta el año 1994 que se incluye estas nuevas categorías con la reforma constitucional que asume las definiciones de crímenes de lesa humanidad según tratados internacionales suscritos por el país (Institute of Peace, 2013). Esto incluye un programa de reparación para los familiares de los casi 10.000 desaparecidos estimados por esta comisión, programa que da inicio en el año 2004. Aun así, los militares no han cooperado en estos procesos al ser contrarios a la Ley de Punto Final que había sido parte de la transición a la democracia.</p>
<p>Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra.</p>	<p>En las revueltas de 2001, con la muerte de decenas de personas por los problemas que se habían sostenido con respecto a la deuda externa (Levitsky, 2005) se demostró que la jurisdicción por problemas entre policía y ciudadanía, aunque separados por los niveles provinciales y centrales según corresponda, no logran ser del todo eficientes con respecto a los derechos ciudadanos. El caso emblemático de Claudio “Pocho” Lepattri dirigente social del Barrio de Ludueña en la provincia de Rosario que en las revueltas del 20 y 21 de Noviembre del año 2001 recibió disparos por parte de la policía provincial lo que finalmente le causó la muerte (AIM Digital, 2012). Sin embargo, en dichas revueltas no sólo Lepattri fue muerto; en Rosario murieron en total 5 personas, en Santa Fé murieron otras 2 sin contar los otros seis muertos en Capital Federal (Cianerllo, 2009; Isasa 2005; Meyer, 2002)</p> <p>No fue sino hasta que se aprobó la ley Nº 26.394 del año 2008 donde se derogó el viejo Código de Justicia Militar y sus reglamentaciones. Esta ley modificó el Código Penal y el Código Procesal Penal; creó el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas y el Servicio de Justicia Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es desde este año, entonces, que se suprimió la jurisdicción militar en tiempos de paz, asignando el juzgamiento de los delitos militares a los tribunales civiles federales. “Esto implica que, en materia de juzgamiento de delitos, los militares gozan de las mismas garantías por parte de los órganos judiciales que el resto de los ciudadanos,</p>

	disponiendo consecuentemente del pleno derecho en defensa en juicio” (Eissa, 2013)
--	--

Cuadro 4.1.2

BRASIL	Cronología
Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo-Legislativo)	La transición democrática en Brasil, llevada a cabo por el gradualismo y por el control por parte de los mandos militares estuvo marcada por la definición por parte de estos últimos de la constitución y el acuerdo tácito de la mantención de las prerrogativas institucionales de las FFAA. Hoy por hoy, aquellas prerrogativas se encuentran especialmente instaladas en el Ministerio de Defensa en donde el poder de decisión de las ramas está fuertemente arraigado en contraposición con el poder civil (Saint-Pierre, 2013; Winand y Saint-Pierre, 2013; Weyland, 2005; Pereira y Ungar, 2004)
Cambio del ordenamiento legal de la defensa	Desde el gobierno militar no han existido cambios relevantes en el ordenamiento de la defensa. No fue sino hasta el año 1996 que se constituye un Ministerio de Defensa, basado principalmente, en el trabajo de Lobby de los mismos militares por la mantención de sus prerrogativas instaladas desde la transición democrática, y perpetuadas ante la constitución de un solo ministerio que reuniera a las tres ramas. El Documento sobre política Nacional publicado en 1996 es la primera tentativa de aunar visiones sobre la política militar, la política de seguridad, la de Defensa y la de Relaciones Exteriores (Proenca Junior y Diniz, 1997) que, sin embargo, no dio resultados en la generación de un ministerio de defensa como lo prometiera el presidente Cardozo. La política de Defensa Nacional fue sancionada por decreto Nº 5534 del 30 de Junio del 2005 que mandataba la coordinación del Ministerio de Defensa (Saint-Pierre, 2013)
Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar	Queda constituida a través de la constitución de 1988, sin embargo no se hace operativa sino hasta el año 1996 con la constitución del Ministerio de Defensa, anteriormente dividido en casi 5 ministerios distintos (Proenca Jr. y Diniz, 1997; Saint-Pierre, 2013; Winand y Saint-Pierre 2013). La ley complementaria Nº98, que juntaba los Ministerios en uno solo, sin embargo, fue creada por el mismo Estado Mayor Conjunto de manera que los espacios de poder residuales de los militares se perpetuaron a pesar de la labor de unificación de tareas llevada a cabo y que era el espíritu de esta modernización del actuar militar. Esto hizo del Ministerio de Defensa un ministerio más que nada político (Saint-Pierre, 2013) no fue sino hasta la sanción del decreto Nº5534 del 30 de Junio del 2005 que se estableció la cadena de mando integrada, aun cuando ya los cambios venían desde el año 1996.
Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen	Dada la forma de transición gradual liderada por los militares, el recambio de la jerarquía militar ha sido por proceso natural dentro de la carrera militar en el proceso de jubilación de los rangos más

	antiguos. Es por lo mismo que este indicador en la evaluación de Brasil asume valor igual a 0 para todos los años evaluados.
Participación de civiles en la dirección de los procesos de transición y Consolidación democrática	La transición democrática en Brasil estuvo estrechamente controlada por las autoridades militares quienes, interesados en mantener sus prerrogativas, lograron llevar a cabo un proceso paulatino que dejó instalado un gobierno y constitución que asumiera y mantuviera sus cuotas de poder (Zaverucha, 2000; Boschi, 2004; Linz y Stepan, 1996) que incluso definieron la mantención del presidencialismo en el país –a pesar de la oposición a esto dentro del parlamento en la discusión constitucional- y la conformación del ministerio de defensa. Esto se ha venido dando hasta nuestros días, por lo cual el valor de esta dimensión es de 0.
Inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las FFAA	La mantención de los Presidentes designados por el régimen hasta la elección de Collor de Melo en el año 1990; (Linz y Stepan, 1996) los problemas para la constitución de un solo ministerio de Defensa (Proenca Jr. y Diniz, 1997) los altercados con la aceptación del poder del Ministerio de Defensa y la consiguiente sujeción al poder civil que llevó a la renuncia del Ministro José Viegas Filho en el 2004 (Saint-Pierre, 2013) hacen que esta variable mantenga el valor 0 hasta la última de sus evaluaciones.
Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH	Con la firma de la Amnistía que va desde el año 1964 hasta el año 1979. Luego, con la enmienda llevada a cabo en el año 1985 donde se ampliaba la amnistía donde “se abarcaría los crímenes políticos de terrorismo, asalto, secuestro y atentado personal practicados en las dos últimas décadas” (Antunes; 93, 2005) se aseguraba que no existieran enjuiciamiento a aquellos involucrados en los casos de violaciones a los derechos humanos. Cabe destacar, sin embargo, que dicha amnistía constaba para “ambas partes” lo que significaba que se liberaron prisioneros políticos y muchos otros pudieron volver. Esto sin embargo, es utilizado por parte de los militares como excusa para no ser juzgados puesto que de otra manera, tendrían que juzgarse también a quienes fueron beneficiados por dicha ley (Antunes, 2004).
Procesos de información por violaciones a los derechos humanos.	Si bien luego de la firma de la amnistía (primeramente desde los hechos sucedidos desde 1964 hasta 1979, y luego ampliada por 5 años más) fueron publicadas en el año 1985 luego del trabajo de la arquiidiócesis de Sao Paulo, el <i>Nunca Mais</i> . Con la publicación del texto de casi 5000 páginas, la respuesta de las Fuerzas Armadas salió bajo un documento llamado <i>Brasil Siempre</i> en el cual justifican el actuar del aparato represor para la mantención del orden dentro de Brasil. De esta manera, el informe de la comisión de Verdad, a diferencia de los otros países, no contenía posibles caminos a seguir ni recomendaciones con respecto a lo que había que hacer para la concreción de dicho <i>Nunca Más</i> (Proyecto DDHH, 2013) de la misma manera, en la medida que avanzaba la transición democrática, fueron apareciendo nuevas víctimas. No fue sino

	<p>hasta el Decreto Nº 869 del año 1995 que se le reconoció derecho a reparación a las víctimas (Romero, 2011; Institut of Peace, 2013).</p> <p>En el año 2010 el Presidente Lula da Silva no logró tener el apoyo político necesario para la reapertura de una mesa de verdad (Globovisión, 2010) por lo que se tuvo que esperar al siguiente gobierno –de la misma línea del Presidente da Silva- hasta que el año 2011, con la Presidente Dilma Rousseff, se constituyó la comisión de investigación para la verdad en Brasil (El Perfil, 2011 (a) y (b)) sin embargo, esta comisión no podrá establecer responsabilidades penales puesto que en el año 2010 el Tribunal Superior Federal (TSF) ratificó la amnistía de 1979 haciendo ilegal la imputación por los delitos investigados por las dictaduras que se llevaron a cabo entre 1946 y 1988 (El Perfil, 2011a).</p>
<p>Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra.</p>	<p>Uno de los Legados heredados de época de las dictaduras militares en Brasil tiene relación con la inexistencia de separación práctica entre la seguridad interior y la seguridad exterior del país. De esta manera, la utilización de justicia militar ante temas de violencia callejera, o la mantención de las <i>policías militares</i> a nivel estatal hacen posible la persistencia de la utilización de justicia militar como mecanismo de juicio a civiles (Pereira y Ungar, 2004).</p> <p>De la misma forma, la mantención de la impunidad a actos realizados por grupos militares en época de la <i>Nueva República</i> que cayeron dentro de la ampliación de la amnistía en 1985, no son reabiertos por la disposición dentro de los tribunales militares, tal es el caso de <i>Riocentro</i> en el año 1981. Este caso vio su última sentencia en el año 1996 en un tribunal militar (Antunes, 2004)</p>

Cuadro 4.1.3

CHILE	Cronología
<p>Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo-Legislativo)</p>	<p>El principal enclave autoritario del régimen militar en Chile es la presencia continua del general Augusto Pinochet dentro del ordenamiento institucional y los escudos institucionales y protecciones legales y políticas que ello implicaban (Linz y Stepan, 1996; Garretón, 1987 y 2003; Varas y Agüero, 1988; Agüero, 2003 y 2004, Siavelis, 2009), en palabras de Felipe Agüero: “En Chile los militares contaban con la Ley de Amnistía, con Pinochet en la Comandancia en Jefe del Ejército, con las cláusulas constitucionales relativas al Consejo de Seguridad, con las leyes orgánicas referidas a los poderes presidenciales sobre los comandantes en jefe que aseguran la inamovilidad de estos durante un periodo fijo, con las disposiciones presupuestarias que les garantizara un piso, aporte de las entradas por la ley del cobre y otras garantías” (Agüero; 260, 2003). No fue sino con la detención del ex general en Londres en el año 1998 que los primeros enclaves autoritarios se diluyeron, principalmente el que tenía relación con su presencia dentro de la nueva democracia y el estatus de <i>inmunidad</i> que había adquirido</p>

	<p>durante la presidencia de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Agüero, 2003; Garretón, 1987). De la misma manera, con las reformas constitucionales del año 2005 bajo el gobierno de Ricardo Lagos, algunos enclaves fueron eliminados tendencia que se vio en la ley del Ministerio de Defensa del año 2010. Aun así, la mantención del sistema de elección binominal asegura la existencia en la estructura legislativa de grupos de derecha vinculados con el régimen autoritario y que aun defienden <i>su legado</i>.</p>
Cambio del ordenamiento legal de la defensa	<p>Con el Decreto Ley Nº 200 del año 1976 se ingresa al organigrama del Ministerio el Estado Mayor de la Defensa y las Subsecretarías de Marina, Aviación, de Guerra, de Carabineros y de Investigaciones. Lo que deja en un solo organismo la responsabilidad de velar por los temas de seguridad interna y seguridad externa a un mismo cuerpo estatal.</p> <p>No fue sino hasta el año 2010, con la nueva ley del Ministerio de Defensa que se configura un cambio sustantivo en lo que refiere al Ministerio de Defensa. (Ministerio de Defensa, 2010)</p>
Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar	<p>La integración completa entre el mando civil y el militar se produce institucional y legalmente con la promulgación de la ley Nº 20.424 del Ministerio de Defensa en el año 2010 (Ministerio de Defensa, 2010) con la permanencia del ex cabecilla del gobierno militar durante toda la década del 90, esta cadena de mando no se lograba en la práctica con las diferentes intervenciones de la institución militar. En el año 1999, luego de la detención de Pinochet en Londres, el general Izurieta comienza una campaña de “desmarque” de las Fuerzas Armadas, centrándose en la separación de la función castrense de los hechos perpetrados en dictadura (Agüero, 2003).</p>
Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen	<p>El recambio de la alta jerarquía militar en Chile se llevó a cabo dentro del ámbito de la democracia tutelada bajo la cual se llevó a cabo la transición. Esto quiere decir que entre 1990 y el año 2010, diversos actos de controversia, desavenencias, desencuentros y acuerdos marcaron el paso del recambio de la alta jerarquía. Por ejemplo conocido es el hecho del permiso para la parada militar el 19 de septiembre del año 1990 que definió que el Presidente Aylwin no firmara el listado enviado por el (entonces) General Pinochet enviando a retiro a varios generales (Otano, 1996) de la misma manera, el nombramiento del General Izurieta, controversial y sorpresivo para algunos (González, 1996) o vista como la permanencia de los poderes residuales del General Pinochet (Rojas, 2002), una tendencia que se repitió con el nombramiento del General Cheyre en el año 2002. Se evaluará con 0 esta variable puesto que los Generales en Jefe que siguieron a Pinochet aun siguen ligados a cargos nombrados en época del régimen militar, lo que significa que la antigüedad de los mandos no se ha visto afectada con la vuelta de la democracia.</p>
Nivel de participación de civiles en los procesos de transición y Consolidación democrática	<p>Si bien mucho de los enclaves autoritarios que quedaron como parte del pacto de transición desde el gobierno militar impiden el desarrollo de una democracia plena. En el ámbito de la dirección civil dentro del proceso transicional (específicamente con respecto</p>

	<p>a las prohibiciones de actores relevantes o grupos políticos con valores democráticos) Chile mantiene un valor 1 aun cuando parte de los que participaron en el gobierno militar también participaron desde el legislativo en la nueva democracia. Hay que tener en cuenta que no existen acusaciones legales y/o formales sobre la participación civil dentro del régimen.</p>
<p>Inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las FFAA</p>	<p>No fue sino hasta la detención de Pinochet en Londres cuando la participación de las FFAA en política quedó efectivamente fuera del plano de la política chilena. Como bien se mencionaba anteriormente, la sola permanencia de Pinochet en la comandancia y luego como Senador Designado reconocido por la constitución en la nueva democracia era por sí mismo un enclave heredado. Este hecho marca el cambio de rumbo del papel de los militares en la política puesto que la institución debió asumir una postura que estuviera acorde a las necesidades que las relaciones internacionales de la institución requerían. De esta manera, para el año 2010, Chile obtiene el valor 1 en esta variable con la aceptación institucional de la participación en hechos de violencia y crímenes de estado en época de la dictadura (Post mesa de diálogo) y lo que luego se llamaría “la Doctrina Cheyre”. (Escalante, 2004; La Nación, 2004; El Mostrador, 2005)</p>
<p>Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH</p>	<p>Hasta el momento, en Chile no existen procesamiento por violaciones a los Derechos Humanos aunque sí por el delito de secuestro permanente que, por jurisprudencia aplicada a los casos llevados a cabo, caerían en un delito que se perpetra hasta que aparezca el cuerpo de quien ha sido desaparecido. El secuestro permanente como mecanismo de desaparición y terrorismo de estado es reconocido como crimen de Lesa humanidad en el Estatuto de Roma, documento al cual Chile se adscribió el año 1998 pero que no ratificó sino hasta el año 2009 (Riffo, 2009 a y b) por lo cual no es aplicable a los casos de violaciones de Derechos Humanos en época de la dictadura. Por otro lado, la ley de amnistía hace imposible llevar a cabo juicios por crímenes de estado. Por otra parte, la derogación de esta ley para evitar la impunidad de los crímenes de lesa humanidad era parte fundante del programa de gobierno de la Concertación por la Democracia, cosa que no pudo ser lograda con el pasar del tiempo (Rivera, 2002)</p>
<p>Procesos de información por violaciones a los derechos humanos.</p>	<p>Con el Decreto Supremo Nº 355 del 25 de abril de 1990, el Presidente Patricio Aylwin establece el mandato para la primera comisión que estudiaría e investigaría sobre lo sucedido a los detenidos desaparecidos. La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación se constituyó con la intención de ser un mecanismo de publicación acerca de los casos de violaciones de Derechos Humanos y crímenes de estado realizados entre el 11 de septiembre del año 1973 al 11 de Marzo del año 1990 (Otano, 1996 y Rivera, 2002; Instituto de DDHH, 2013). La constitución de esta comisión no estuvo exenta de problemas, principalmente por la posibilidad que implicaba para los militares involucrados de ser juzgados por los casos de violaciones de los Derechos Humanos que</p>

	<p>podrían estar fuera del marco de la amnistía del año 1978. La comisión Rettig fue el primer intento por poner el tema de las violaciones de los Derechos Humanos en la mesa pública como forma de justicia. Sin embargo el resultado de este fue una política de reparación dejando de lado las dimensiones de reivindicación simbólica de las víctimas y el castigo judicial de los culpables (Zalaquet; 92, 1999). No es sino hasta la constitución de la Mesa de Diálogo (1998) y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (comisión Valech) creada por el Decreto Supremo Nº 1040 del Ministerio del Interior del 26 de septiembre del 2003 que la política de reparación adoptada por los gobiernos de la Concertación no es sólo para los detenidos desaparecidos o aquellos muertos por acciones de agentes estatales (reconocidos en el Informe Rettig) sino también para los prisioneros políticos y torturados. En la <i>Comisión Valech 2</i> se entregó un segundo informe con 30 casos nuevos reconocidos como torturados políticos con la nómina de todos los reconocidos por la comisión llegando a ser 40.018 víctimas. En estos informes se establece como delito los crímenes sexuales y la desaparición de menores de edad y mujeres embarazadas ampliando la gama de la tipología de quiénes serían las víctimas del terrorismo de estado vivido en el país en época del gobierno militar. (Ministerio del Interior, 2011).</p>
<p>Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra.</p>	<p>Uno de los problemas suscitados de los enclaves autoritarios heredados del régimen militar tiene relación con la ley antiterrorismo y su aplicación en casos de protestas civiles y hechos que involucran a civiles y militares y/o la fuerza de carabineros. De esta manera, la criminalización de la protesta social y los abusos de poder por parte de Carabineros han sido llevados a juicio por corte militar. En este caso podemos ver lo referido a las movilizaciones estudiantiles durante la década del 90 y las protestas en las comunidades mapuches.</p> <p>De la misma manera, en hechos suscitados al interior de la institución militar que no tienen que ver con crímenes de guerra aun siguen siendo investigados y sancionados por justicia militar. En el caso de que así no sea, ésta interviene en el organismo judicial desde la misma configuración del Ministerio Público Militar. Tal es el caso sucedidos con la desaparición del Conscripto Soto Tapia en el año 1996 (Emol, 1996-2001); la Tragedia de los soldados muertos en Antuco el año 2005 (Emol, 2005) y el caso de la muerte del conscripto en el regimiento Buin el año 2006 (La Nación, 2006), entre otros casos dentro del regimiento. En este punto, tal como sucede con Brasil, la diferenciación entre seguridad interna y externa es uno de los factores que definen la utilización de la justicia militar como mecanismo de sanción a uniformados por hechos fuera de la situación de Guerra.</p> <p>El 22 de junio del año 2007 se envió un proyecto de ley al Senado en el cual se modifica el código militar vigente donde se asumía la capacidad de juzgar a civiles por justicia militar aumentando las limitaciones de los tribunales militares (Castro y Bermeo; 130,</p>

	<p>2008), aun así se mantiene el juzgamiento por maltrato de obra a Carabineros (por parte de civiles o militares); elimina el conocimiento de delitos comunes perpetrados por militares fuera de época de guerra. El proyecto, por lo tanto, no especifica la separación entre seguridad interna y seguridad externa al seguir considerando como sujeto punible a miembros activos de carabineros lo que hace la propuesta, si bien pertinente en lo que a limitaciones jurisdiccionales de los tribunales militares se refiere, no suficiente para mejoras en los estándares de calidad democrática.</p>
--	--

Cuadro 4.1.4

URUGUAY	Cronología
Inexistencia de enclaves autoritarios en la estructura de gobierno (ejecutivo-Legislativo)	<p>Si bien el régimen militar en Uruguay intentó llevar a plebiscito una nueva constitución política en el año 1980. La derrota en el plebiscito significó una reconfiguración de las relaciones de poder entre el régimen y los actores políticos, de esta manera se hacía patente la imposibilidad del régimen militar en integrar las demandas sociales, incluso de la elite económica (Corbos, 2007). La <i>Fórmula uruguaya</i> del pacto de transición, la estrategia del Partido Nacional fue relevante en la generación de la movilización social que significó el fracaso de la estrategia de desmovilización del régimen. Es por lo anterior que esta variable tendrá un valor 0</p>
Cambio del ordenamiento legal de la defensa	<p>No fue sino hasta el año 2005, con la aprobación de la ley Nº 17.921 que los cargos de Ministro y subsecretario dejaron de ser los únicos cargos políticos dentro del ministerio (PRISFAS, 2007). Antes, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas databa del año 1974, (Ley Nº 14.175) y esta, a su vez, data de la ley orgánica de las Fuerzas Armadas de 1941 (ley orgánica Nº 10.050) (PRISFAS; 3, 2007). De esta manera la norma del año 2005 facilita al ejecutivo la posibilidad de nombramiento de civiles en el Ministerio de Defensa eliminando la <i>militarización</i> del ministerio.</p>
Cadena de mando integrada entre autoridad civil y autoridad militar	<p>Con la nueva ley ministerial los comandantes en jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas dependen directamente del Ministro de la cartera de Defensa según lo especifica el organigrama de la ley orgánica de las Fuerzas Armadas ley Nº 14.175. (PRISFAS, 2007)</p>
Existencia de recambio en la alta jerarquía militar post-régimen	<p>La redemocratización uruguaya no alcanzó a generar los revuelos que generó el colapso del régimen en Argentina, pero tampoco logró los niveles de <i>amarre</i> que la junta militar logró en Brasil. De la misma manera, los militares uruguayos no tenían el apoyo civil que mantenían los militares –y siguen haciéndolo- en Chile por lo cual se generó un acuerdo transicional fundado en la vuelta al estatus que se mantenía antes del régimen militar.</p> <p>En el año 1995, el Presidente Lacalle estableció un sistema de regulación de cuadros que intentaba incentivar el retiro de los antiguos militares, a través de la Ley Nº 14.156 que seguía vigente desde época de la dictadura. Sin embargo, este intento no logró su cometido, quedando las Fuerzas Armadas , al término de su</p>

	<p>mandato, sin cambios significativos (Besio, 2004)</p> <p>Por otro lado la ley de Caducidad de la Capacidad Punitiva del Estado (ley Nº 15.848 de 1986) había dejado de lado la posibilidad de juzgar a los implicados en delitos de crímenes de estado por lo cual la carrera militar no tuvo problemas en mantenerse como se pensaba desde entonces. Para esta variable, el valor de Uruguay será 0.</p>
<p>Participación de civiles en la dirección de los procesos de transición y Consolidación democrática</p>	<p>A pesar de los acuerdos del Club Naval que intentaban limitar la transición democrática con la perspectiva de poder manejar las prerrogativas de los militares, el proceso transicional (incluso llamado proceso de re-democratización por la activa participación de los partidos políticos en las movilizaciones sociales y la casi inexistencia de cambios en la institucionalidad, la lógica partidista y los sistemas de partidos y electoral entre antes y después del régimen militar (Gillespie, 1988; Linz y Stepan, 1996). De esta manera, con la apertura (luego de la derrota del plebiscito por nueva Constitución Política en el año 1980) la actividad política “pareció acercarse a la dinámica pre dictatorial” (Weiz; 4; 2007)</p>
<p>Inexistencia de hechos que establezcan la capacidad de veto de las FFAA</p>	<p>Luego de la transición, la capacidad de veto de los militares se vio disminuida por su incapacidad de generar alianzas con grupos políticos que estuviesen a favor del régimen (Linz y Stepan, 1996) lo que generó que la <i>vuelta a los cuarteles</i> fuese una real vuelta a los cuarteles. Sin embargo, este silencio se vio quebrado con la discusión con respecto a la ley de Caducidad generada en el congreso nacional. Este es el caso de las declaraciones del Círculo de Militares (Radio Nederland, 2011) donde asumían que el procesamiento de los delitos en el régimen militar como delitos de lesa humanidad podrían significar un “peligro para la democracia”. Este hecho no se compara con un nivel de intervención como tal dentro de las decisiones políticas, por lo cual es valor para esta variable será de 0 hasta el año 2010.</p>
<p>Existencia de procesos de justicia por violaciones a los DDHH</p>	<p>Con la ley de Caducidad de la Capacidad Punitiva del Estado Ley Nº 15.848 del año 1986, se deja en claro la incapacidad de hacer punible los hechos sucedidos entre los años 1973 y 1985. Para el año 1989, con el total de las firmas necesarias para llevar a referéndum este tema, la mantención de la ley de caducidad ganó con un 57,53%. (Buriano, 2011). Este resultado se vio ratificado con el resultado de un segundo plebiscito realizado en el año 2009 –en donde se hacía una reforma constitucional en donde se evitaba el principio de <i>cosa juzgada</i>- en donde se rechazó dicha reforma con un 46% de los votos emitidos.</p> <p>No fue sino hasta el año 2010 con un proyecto presentado por el Frente Amplio en donde se reinterpreta la Constitución haciendo nulos los artículos 1º, 3º y 4º de la Ley De Caducidad. Fue en el año 2011 cuando el Parlamento aprueba la ley Nº 18.831 que cataloga los delitos sucedidos en época del régimen militar como de <i>lesa humanidad</i>. La ley de caducidad como tal no fue anulada, sin embargo la revisión y la aceptación de los tratados bajo los cuales se encuentra Uruguay permitió la no aceptación por ser</p>

	<p>considerados crímenes de lesa humanidad (El Correo, 2011). Aun así, en el año 2002 Juan Carlos Blanco fue la primera persona procesada en Uruguay por crímenes de <i>lesa humanidad</i>, de la misma manera los ex presidentes de la nación, Juan María Bordaberry y el Gregorio Álvarez por el asesinato en Buenos Aires de Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz (expolíticos uruguayos) y el matrimonio Barredo-Whitelaw, integrantes del Movimiento de Liberación Nacional. En el año 2006 José María Bordeberry es encarcelado, además, por el crimen de actuar contra la Constitución y Juan Carlos Blanco, en el año 2010 es encarcelado por la desaparición de Elena Quinteros, caso símbolo de la desaparición y delitos de lesa humanidad en el gobierno militar por el cual Uruguay rompió relaciones diplomáticas con Venezuela por la irrupción de su embajada en el año 1976 (Explored, 2006; El Clarin, 2006; El Mundo, 2010 y 2011; BBC Mundo, 2011; Equipo Nizcor, 2013)</p>
<p>Procesos de información por violaciones a los derechos humanos.</p>	<p>En el año 2000 por decreto N° 858/2000 del 9 de agosto el Presidente Jorge Batle dispone la constitución de la <i>Comisión para la Paz</i> que se encargaría de las investigaciones sobre los sucesos generados durante el régimen militar en Uruguay. Según el artículo 1º del decreto, ésta tenía la fundamentación de “<i>recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto</i>”.</p> <p>Este hecho marcó un paso importante con respecto a las políticas de memoria histórica necesarias para Uruguay. De las recomendaciones de La Comisión se generó el decreto N° 488 del 16 de Abril del 2003 donde se crea la Secretaría de Seguimiento, a cargo de la Presidencia de la Nación y el sistema de reparación por los desaparecidos.</p> <p>Dado el mandato recibido de esta comisión, no se reconocieron otros crímenes de lesa humanidad más que la desaparición sistemática, siendo tomados en cuenta alrededor de 299 casos de desapariciones (Institut of Peace, b, 2013). Para el año 2007, sin embargo, se asumen nuevos antecedentes con respecto a un “Segundo Vuelo de la muerte” (Bitácora, 2007) y algunos cuestionamientos al trabajo de la Comisión con respecto a la información recibida y que fue contravenida por la exhumación de cuerpos y osamentas que contradecían la versión aceptada dentro del informe principal (El Espectador, 2011).</p>
<p>Inexistencia de la utilización de la justicia militar en aquellos casos que no tengan relación con delitos de guerra.</p>	<p>Con la discusión de la ley de Defensa (sancionada en el año 2005) se discutió también sobre la dependencia de los tribunales militares al Ministerio de Defensa. Esto contraviene a lo dispuesto en el art. 233 de la Constitución Política de la Nación (Castro y Bermeo; 140, 2008). La principal queja que se plantea desde las discusiones con respecto a la ley del Ministerio de Defensa es la mantención de la justicia militar en el ámbito del ejecutivo, contraviniendo al principio de independencia necesario para un organismo de justicia. Lo mismo sucede con la falta de obligatoriedad para que los jueces de los tribunales militares fueran abogados –hecho que también</p>

	<p>contraviene a lo establecido en la Constitución de la República- (Castro y Bermeo; 140; 2008)</p> <p>En el año 2010 se inician las conversaciones con respecto a la eliminación de los tribunales militares dejando su competencia a juzgados letrados civiles de primera instancia, en el año 2011 el proyecto de ley ingresó a la cámara de diputados para ser discutido (El observador, 2011).</p> <p>Dentro de los casos emblemáticos de la utilización de la justicia militar es sobre los casos de abusos de militares en servicio activo denunciados en la misión en Haití. Ya en el 2004 Uruguay había sido ingresado a informes sobre abusos sexuales por parte de los <i>cascos azules</i> enviados a misiones de paz (en ese momento, en el Congo) (El Espectador, 2004b) sin embargo, el procesamiento de los soldados enviados a Haití en el año 2011 por parte de la justicia militar uruguaya demostró la capacidad de mantener el resguardo de la finalidad de las misiones de paz con la aplicabilidad de su derecho interno sin pasar, estos, por justicia militar.</p>
--	--

Cuadro 4.2.1

ARGENTINA	CRONOLOGÍA
Existencia de Comisión de Defensa en el Congreso	Cada cámara cuenta con una comisión permanente de defensa, establecidas en el reglamento de cada una de las cámaras del congreso (López, 2006). Su función fundamental es la discusión sobre la organización, armamento y disciplina de las Fuerzas Armadas de tierra, mar y aire de la Nación y sus servicios auxiliares y afines. En otras palabras está relacionado con todo lo atinente a la defensa incluidos las consideraciones por honor, las misiones a las cuales asiste en el exterior y los permisos para ejercicios de entrenamiento con Fuerzas Armadas de otros países (Honorable Cámara de Senadores, art. 90; Honorable Cámara de Diputados, art. 61)
Existencia de Ministerio de Defensa profesionalizado	El Ministerio de Defensa tiene dos unidades, la de planeamiento y la de Asuntos Militares Según se establece en el decreto 1691 del año 2006 donde se aprueba la directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. De la misma manera, la permanencia de contingente militar activo no está permitido en aquellos cargos decisoriales estratégicos del Ministerio de Defensa. (López, 2006)
Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa	Con la configuración de la definición de los que son las <i>Nuevas Amenazas</i> , el acuerdo político sobre la separación entre seguridad interna y seguridad externa se ha visto disminuido por la integración a la política de defensa la clasificación específica de política interna como mecanismo de intervención dentro de lo que es la política de defensa nacional (Eissa, 2011) Sin embargo, con la Reglamentación de la Ley Nacional de Defensa en el año 2006 a través del decreto 727 se hace patente esta separación. De la misma manera, se establece “la necesidad de un ejercicio del gobierno político institucional sobre los asuntos de defensa y sobre las Fuerzas Armadas” como una “firme voluntad política de dirección y gobierno institucional del área” (Decreto, 7272 del 2006). De esta manera, dentro del ministerio de defensa sólo se encuentran militares retirados en consideración de sus habilidades y competencias adquiridas (López, 2006) asegurando la profesionalización de un Ministerio de defensa que sea capaz de ser interlocutor y director de las decisiones en el régimen parcial de la defensa.
Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos	El Consejo Nacional de la Defensa CODENA es el órgano que legalmente asesora y asiste al Presidente de la República. Además de su excelencia participan en él los presidentes de las comisiones

	<p>de Defensa de ambas Cámaras del Congreso Nacional y dos integrantes de dichas comisiones como miembros facultativos. La participación de los militares a través del Estado Mayor Conjunto depende de la necesidad y disposición del Ministro de Defensa. De la misma manera pueden participar cuando así se disponga, las autoridades de otros poderes del Estado (López, 2006)</p> <p>El Consejo de Jefes de Estado Mayor asesora al Ministro de Defensa además de tener la potestad de asesorar al Congreso en materia de estrategia militar y de empleo del instrumento militar en forma conjunta. Su tarea principal se enfoca en darle operatividad a la continuidad de las tareas de accionar conjunto. Depende directamente del Ministro de Defensa, integrado por los Jefes de Estados Mayores Conjunto y Generales de las Fuerzas Armadas. (López, 2006)</p>
<p>Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA</p>	<p>Como se puede apreciar en esta misma dimensión, la caracterización de la participación de los jefes de Estado Mayor Conjunto en asesoramiento tanto a la presidencia como al Legislativo depende exclusivamente de la disposición del Ministro de Defensa. El mayor de los cambios realizados con la operacionalización en el año 2006 de la ley de Defensa Nacional del año 1988 es la línea directa establecida desde el Ministerio con las FFAA de Argentina. (Eissa, 2010)</p>

Cuadro 4.2.2

BRASIL	CRONOLOGÍA
<p>Existencia de Comisión de Defensa en el Congreso</p>	<p>Existe en ambas cámaras la <i>Comissao permanente de relacoes exteriores e de defesa nacional</i> bajo el reglamento de la cámara de diputados (cámara dos Deputados, 2013). DE la misma manera, en el Senado Federal se encuentra la <i>Comissao Permanente de relacoes exteriores e de la defesa nacional</i> (Senado Federal, 2013)</p>
<p>Existencia de Ministerio de Defensa profesionalizado</p>	<p>Con la aparición del primer documento sobre la defensa nacional en el año 1996 recién se dio el primer paso para la constitución de un ministerio capaz de articular conjuntamente la defensa nacional, de esta manera se suprimieron los 5 ministerios que constituían el ordenamiento militar en Brasil (Proenza Jr. y Diniz, 1997). Sin embargo, este avance o significó la disminución de los militares dentro del aparato ministerial con respecto a las responsabilidades mayoritarias que constituyen la función de dicho ministerio (Saint-Pierre, 2006),</p> <p>En 1997 se sanciona la ley Complementaria que extingue los ministerios militares o Estado-Maior das Forças Armadas y el Gabinete Militar de la Presidencia –aun cuando siguen siendo miembros “Innatos” del Consejo de Defensa Nacional (Saint-Pierre, 2006) creando en su lugar el Ministerio da Defesa. De esta manera, la <i>militarización</i> del ministerio de defensa persiste hasta nuestros días dentro de Brasil.</p>

Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa	Dada las condiciones bajo las cuales se generó el proceso transicional y el desarrollo histórico del Ministerio de Defensa, la presencia militar en cargos decisorios dentro del mismo ministerio aun se puede apreciar en Brasil a pesar de los cambios sucedidos en 1997. Tal es el caso que, técnicamente, el Ministro y el subsecretario serían los únicos cargos políticos dentro del Ministerio (Saint-Pierre, 2006)
Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos	<p>Los militares tienen participación en todos los organismos de asesoría y decisión con respecto a temas militares por sí mismos. Aun cuando la constitución de la República especifica la competencia y decisión específica del Presidente de la República en estas materias.</p> <p>Por lo mismo tienen participación activa en el Consejo de la República y en el Consejo de Defensa Nacional.</p> <p>El Consejo de la República está regulado por los artículos 89 y 90 de la Constitución Federal (Presidencia de la República de Brasil, 1988) y en la ley Nº 8.041 del año 1990. Fue creado para deliberar sobre la intervención nacional, el estado de defensa, estado de sitio y cuestiones relevantes y de interés de la estabilidad democrática de las instituciones (Ley 8.041). En la ley Nº 9.649 se ratifica los fundamentos organizacionales del Consejo de la República como un órgano consultivo de la Presidencia de la República, nivel que se refuerza con la ley Nº 10.683 del año 2003 en su artículo 1, párrafo 2º inciso 1.</p> <p>El Consejo de Defensa Nacional es el órgano consultivo de la Presidencia sobre temas de defensa nacional y defensa del estado democrático a través de la mantención de la seguridad exterior. Desde este órgano es donde se establecen los cambios sobre la paz y la guerra. Sus atribuciones y competencias están establecidas en la Constitución Federal de 1988 (art. 91). En la ley Nº 8.183 del año 1991 se establece su organización y funcionamiento (Presidencia de la República de Brasil, 2013), en la actualidad componen el consejo, presidido por el Presidente de la República, los ministros de Defensa, Relaciones Exteriores, de Justicia, de Planeamiento, los presidentes de ambas Cámaras del Congreso, cada uno de los altos mandos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y cualquiera que el Presidente de la República estime conveniente.</p> <p>Cabe destacar que, a diferencia de Argentina, la presencia de los militares en el consejo está definida como aparte de la presencia del Ministro de Defensa.</p> <p>De la misma manera, en las comisiones permanentes de ambas cámaras del poder legislativo las Fuerzas Armadas tienen su participación aparte del Ministerio de Defensa en caso de que sea solicitado.</p>
Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA	A pesar que formalmente las Fuerzas Armadas están supeditadas al poder del Ministro de Defensa y las disposiciones del Presidente de la República, el poder que mantuvieron los militares luego del modelo transicional se ve reflejado en la confección del presupuesto (como lo veremos más adelante) y la forma de

relacionarse entre los militares y el poder político. Esto decantó en la controversia del año 2004 donde los militares se vieron implicados en declaraciones de apoyo al régimen autoritario sin dar aviso al Ministro del ramo que, finalmente, renunció. (Ver Anexo 2)

Cuadro 4.2.3

CHILE	CRONOLOGÍA
Existencia de Comisión de Defensa en el Congreso	<p>En el Libro de la Defensa Nacional de la República de Chile se establece que existirá una comisión de Defensa Nacional en ambas cámaras del Congreso Nacional encargadas de analizar e informar al plenario aquellos proyectos de ley que tengan relación con la defensa nacional y las Fuerzas Armadas (119; 2010).</p> <p>El Senado de la República se pronunciará sobre los permisos de ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional o el envío de tropas nacional al extranjero.</p> <p>Una de las actividades a las cuales concurren es a la aprobación del presupuesto del sector defensa. (Ministerio de Defensa Chile; 119, 2010).</p>
Existencia de Ministerio de Defensa profesionalizado	<p>Si bien el Ministerio de Defensa se vio estancado desde 1932 (Ley Nº 5.077) donde se separaba por subsecretaría cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas.</p> <p>Con el Decreto Ley Nº 200 del año 1976 se ingresa al organigrama del Ministerio el Estado Mayor de la Defensa y las Subsecretarías de Marina, Aviación, de Guerra, de Carabineros y de Investigaciones.</p> <p>Con la legislación del año 2010 se reorganiza el Ministerio de Defensa, bajo la ley Nº 20.424, dejando la Subsecretaría de Fuerzas Armadas como sustituta de todas las subsecretarías de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, agregando a esta la subsecretaría de Defensa y el Estado Mayor Conjunto. El principal cambio en este año tiene relación con la profesionalización del Ministerio de Defensa –y la separación de la seguridad interna de la seguridad externa- además de la reorganización institucional con respecto al cuerpo que constituye la gestión de la política de defensa nacional.</p>
Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa	<p>No es sino hasta el año 2010, con la legislación de la ley Orgánica del Ministerio de Defensa que los agentes militares dentro de la estructura decisional y profesional del ministerio va quedando fuera paulatinamente. Aun así se pueden encontrar nombramientos de ex militares según su capacidad técnica, como sucedió con el ex General en Jefe del Ejército, Óscar Izurieta quien asumió la subsecretaría de Defensa apenas dejara su cargo en el ejército en el año 2011, con la asunción al poder del Presidente Sebastián Piñera. (La Nación, 2011; Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2010)</p>

<p>Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos</p>	<p>Hasta el año 2010 se constituía la presencia de las Fuerzas Armadas en el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Superior de Seguridad Nacional.</p> <p>Además, dentro del organigrama del Ministerio de Defensa se encuentra el CONSUDENA o Consejo Superior de la Defensa Nacional, encargado principalmente de salvaguardar las inversiones que se realizan por los fondos reservados del cobre (Gutiérrez, 2006) creado en el año 1942 por la ley N° 7.144</p> <p>Uno de los principales problemas que se vio con respecto al COSENA y CONSUSENA era la posibilidad de sesión como consejos sin la necesidad de contar con la presencia del Presidente de la república –puesto que no era necesario que sólo él lo llamara para sesionar- De la misma manera, el CONSUSENA era un Consejo que se pronunciaba con respecto a los alcances de la seguridad interna de la nación –modelo parecido al Brasileño, puesto que se contaba con la presencia de las Fuerzas Armadas en su funcionamiento- Esto cambia con la ley del Ministerio de Defensa del año 2010.</p>
<p>Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA</p>	<p>Si bien dentro de la organización institucional del Ministerio de Defensa se considera la relevancia del Presidente de la República como el que lidera y dirige la política de defensa Nacional, los hechos sucedidos entre los años 1990 y 1998 (en específico la relación con el ex general Pinochet aun activos en sus funciones, su detención y consiguiente decisión política de traerlo de vuelta a Chile) dejan en claro que la interlocución era directamente con la Presidencia de la República, al menos hasta el año 1998.</p>

Cuadro 4.2.4

URUGUAY	CRONOLOGÍA
Existencia de Comisión de Defensa en el Congreso	Ambas cámaras del parlamento cuentan con comisiones de defensa, sin embargo, y como toda comisión en el parlamento Uruguayo, no cuenta con asesores permanentes.
Existencia de Ministerio de Defensa profesionalizado	<p>En el año 1994 con estricta recomendación del Presidente de la República Lacalle, se comienza la reestructuración del Ministerio de Defensa dando especial énfasis a la racionalización de los cargos militares dentro de la planta de funcionarios del Ministerio (Busio, 2004).</p> <p>Con la configuración de los Presupuestos Quinquenales en el segundo periodo de Julio María Sanguinetti, los objetivos y misión del Ministerio de Defensa pasan a ser revisados –al igual que el resto de los ministerios- lo que trasciende en una reconfiguración de la defensa nacional en un debate donde el Parlamento define los nuevos lineamientos de la defensa.</p> <p>No es sino hasta la aprobación de la ley Nº 17.921 en el año 2005 que se establecen los lineamientos de la profesionalidad del nuevo ministerio de defensa asumiendo los nuevos parámetros presupuestarios de todos los ministerios.</p>
Ausencia de agente militares dentro de la estructura decisional y profesional del Ministerio de Defensa	Según se establece con la ley Nº 17.921, se elimina la <i>doble dependencia jerárquica</i> dentro de los funcionarios militares de asumiendo en los quehaceres ministeriales funcionarios civiles (PRISFAS, 2007)
Existencia de Consejos asesores presidenciales en temas de defensa exclusivamente consultivos	En Uruguay no existe ningún órgano colegiado que se haga cargo de la conducción de la defensa. (González, 2006)
Ministerio de Defensa como el principal interlocutor con las FFAA	Según lo establece la Constitución política de la República, es de exclusiva competencia del Presidente los temas de Defensa Nacional en conjunto con su equipo Ministerial. Por lo mismo es el a través del Ministerio de defensa que las Fuerzas Armadas tienen la posibilidad de hacer cursas sus demandas y generar la posibilidad de ser un organismo asesor.

Cuadro 4.3.1

ARGENTINA	CRONOGRAMA
<p>Procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios</p>	<p>El procedimiento de exposición del presupuesto de la nación se encuentra en la ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de publicaciones de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía del año 1992.</p> <p>Esta ley, a su vez, establece la clasificación institucional bajo la cual se consideran parte del ordenamiento del sector público aquellos organismos estatales centralizados, descentralizados los organismos de seguridad social además de aquellos organismos financieros y no financieros entre las que se cuentan las empresas estatales. De esta manera, “los cuadros del Ministerio de Defensa están referidos (...) como integrantes del Sector Público no Financiero y dentro de este como perteneciente al subsector Administración Nacional” (RESDAL, Argentina; 32, 2004).</p> <p>Según el Título II de la misma ley, la formulación del presupuesto está definida según etapas para todos los organismos que constituyen el Sector Público. Para el sector Defensa,</p>
<p>Inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida para el sector Defensa</p>	<p>Según la Secretaría de Hacienda, la transparencia en Argentina está definida según la obligación del mandatario a rendir cuentas a los ciudadanos y los órganos de control sin permitir ambigüedad (RESDAL, Argentina; 71, 2004)</p> <p>En el año 1996 mediante el decreto 928 Argentina dispuso como prueba piloto la obligatoriedad de planes estratégicos orientados al ciudadano, modelos de gestión participativa, programas para prevenir fraude, sistema de información para la transparencia entre otros (RESDAL, Argentina; 75, 2004). Para la mejora de los actos de gobierno, en el año 1999 mediante la ley Nº 25.152 en su artículo 8 se especifica la generación de documentos físicos para la mejora de la transparencia en la que se cuentan estados de cuenta, gastos por Recursos Humanos entre otros.</p> <p>En el año 2001 mediante decreto Nº 1023, se aprueba el régimen de contrataciones de la Administración Nacional.</p> <p>De esta manera, la aprobación presupuestaria del sector defensa debe cumplir con las mismas consideraciones que el resto de los sectores. Cabe destacar que, a diferencia de Chile, en Argentina la Comisión Permanente de Defensa Nacional no tiene la posibilidad de intervenir en lo que a la aprobación del presupuesto se refiere lo que ha generado algunos problemas sobre la relación existente entre la política de defensa y a definición de las líneas generales del presupuesto. (RESDAL, Argentina; 81, 2004). Esto sin embargo cambia con la generación de las instancias reglamentarias complementarias de las leyes de 1988 y 1992. Para el año 2003 se constituye el Consejo de Defensa Nacional lo que genera una reorganización para la Defensa (Eissa, 2010)</p>

	De la misma manera los únicos gastos reservados considerados secretos son los que tienen relación con el diseño del instrumento militar según lo disponga la Directiva de Estrategia Militar (DEMIL) (RESDAL, Argentina; 84, 2004)
Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa	Según lo define el organigrama del Ministerio de Defensa, este ministerio reúne las subsecretarías de Planificación, logística y operativa Militar, Subsecretaría de Coordinación, de planeamiento estratégico y política militar y la Dirección Nacional de Inteligencia Militar (Ministerio de Defensa Nacional, Argentina; 2010) Aun así, La subsecretaría de inteligencia se encuentra en un rango igualitario con respecto otras ramas de ejecución de la política de Defensa y Seguridad lo que no contaría como política interagencias.
Formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa.	En el año 2003 con la generación del debate sobre la estrategia de la política de Defensa en Argentina se configuró los preceptos restantes que complementaban las leyes de 1988 y 1992. De esta manera, la estrategia conjunta pasa a ser tomada en cuenta con una prominente conducción de la defensa desde la perspectiva de la planificación y ejecución, etapas propias de una política de estado. (Eissa, 2011; RESDAL, Argentina,2004) De esta manera, el Estado Mayor Conjunto pasa a generar una política de acción conjunta que para el año 2010 se sigue desarrollando en el país.
Transformación de la mantención del contingente militar desde enfoque profesional a uno ocupacional	Con el proceso reduccionista que vivieron las Fuerzas Armadas durante la década de los 80 y 90 hasta la configuración del foro de discusión <i>La defensa nacional en la Agenda Democrática</i> del año 2003 impulsado por la Presidencia, la conducción de la defensa recién para el año 2010 se ha estado cuestionando los diferentes aspectos de la conducción política de la defensa y su impacto en lo referido a la composición del cuerpo de las Fuerzas Armadas , su labor internacional y la capacidad presupuestaria necesaria para conseguir los fines definidos dentro del poder ejecutivo.

Cuadro 4.3.2

BRASIL	CRONOGRAMA
Procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios	En el Ministerio de planeamiento presupuestario y Gestión se establecen las directrices a través del Sistema Integrado de Administración Financiera. De esta manera el Ministerio de Defensa recibe los créditos presupuestarios que le competen. (RESDAL, Brasil; 119, 2004) Sin embargo, la planificación del presupuesto tiene su origen en las mismas unidades militares. Cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas posee una secretaría de presupuesto propia basando la propuesta financiera según un procedimiento <i>botton up</i> . El Ministerio consolida las propuestas enviadas según lo estipula la ley complementaria Nº79 del año 1999. Este presupuesto pasa a

	<p>discusión del parlamento en donde, a diferencia del resto de los Ministerio nacionales, el Ministerio de Defensa y los comandos militares tienen la potestad de ser asesores de las comisiones del congreso en <i>todos los temas que consideren relevante</i> para las Fuerzas Armadas . Esto asegura la actuación corporativa de las ramas de las Fuerzas Armadas puesto que desde la confección de la propuesta de Defensa hasta su aprobación se encuentra la presencia de militares. (RESDAL, Brasil; 120, 2004)</p>
<p>Inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida para el sector Defensa</p>	<p>Una de las críticas que se establecen fuertemente al sector de defensa es el no respeto a los límites presupuestarios bajo los cuales debe trabajar el sector. Es así como los fondos pueden ser administrados directamente por los Comandos de las Fuerzas Armadas y por el mismo Ministerio. (RESDAL, Brasil; 122, 2004). Por ejemplo, en el año 2001 se observaron grandes diferencias en la ejecución presupuestarias, llegando a ser de más del 30% de ejecución según se establece. Pero aun, más del 46% del presupuesto de la nación estaba vinculado a gastos que tengan que ver directamente con gastos en materia de defensa. (Pederiva y Madeiros en RESDAL, Brasil; 122, 2004) Con respecto a los gastos reservados, el artículo 25 de la ley de Licitación y Contratos especifica la aplicabilidad de la reserva en temas de defensa para dos casos; en la contratación de empresa que tengan temas específico de prestación de servicios o en la contratación de servicios profesionales específicos. De la misma manera, de especial importancia son los incisos IX, XVIII y XIX de la misma ley que tienen relación con la adquisición de armamento y versan sobre el respeto del trabajo de las Fuerzas Armadas. (RESDAL, Brasil; 1240, 2004). En el artículo 5 de la Constitución Federal (inciso XXXIII) los actos atinentes a gastos son públicos puesto que tienen relación con el erario público y este pertenece a toda la sociedad. Este artículo establece el principio de transparencia de los actos públicos. Con respecto a los gastos de la Agencia Brasileña de Inteligencia, la ley Nº 9883 reconoce los gastos reservados en virtud de aquellos que puedan comprometer el éxito de una misión. Aun así, estos no están por sobre el principio de publicidad que rigen para todas las agencias gubernamentales con obligación que deben cumplir. (RESDAL, Brasil, 2004) Sin embargo lo estipulado en la ley, los gastos en temas de defensa siguen estando en manos de la decisión de los militares sin el debido control desde los otros organismos estatales, desde la confección del presupuesto, su ejecución como su rendición están en manos de las ramas militares. Caso que se establece en la ejecución presupuestaria que ha sido desestimada por los organismos de control interno que se consideran en la legislación de la nación.</p>
<p>Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa</p>	<p>Dada las condiciones históricas bajo las cuales se desarrolló el Ministerio de Defensa –siendo aun muy reciente su unificación en un solo Ministerio- la relación interagencias no es uno de los mecanismos de apoyo ni de gestión de la política de defensa en</p>

	Brasil.
Formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa.	Formalmente, el cambio en la estructura de la Defensa por medio de la ley del año 2005 hace que se constituya el Estado Mayor Conjunto como uno de los mecanismos para la conducción de la política de Defensa en Brasil. Sin embargo, los cambios institucionales no se han traducido en cambio dentro de la ejecución de la política de defensa quedándose dichos cambios en un nivel más que nada formal.
Transformación de la mantención del contingente militar desde enfoque profesional a uno ocupacional	El contingente militar está centrado en las necesidades que el mismo ministerio de Defensa establece. La conducción de la Defensa establece la mantención de contingente según los preceptos de ejército profesional y no con las consideraciones de un ejército ocupacional. Esto quiere decir que, al igual que las anteriores variables, la discusión dentro de la comunidad de defensa de lo que debiera ser esta política pública está moviéndose hacia la constitución de organismos más modernos que sean capaces de responder a las necesidades de la defensa nacional desde una perspectiva que deje de lado la capacidad de acción política de los militares. Uno de los primeros pasos fue la constitución del Ministerio de Defensa en el año 2005. Esto, sin embargo, no significa que se hayan acabado las concesiones que los militares dentro del sector defensa aun mantienen luego de la transición democrática.

Cuadro 4.3.3

CHILE	CRONOGRAMA
Procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios	<p>Hasta el año 2010 el Presupuesto de la Nación estaba sujeto a la ejecución presupuestaria de cada una de las Subsecretarías correspondientes a las Fuerzas Armadas y las de Seguridad Pública donde (según lo establecía el Decreto Nº200 de 1976) de esta manera la partida presupuestaria constaba con, al menos, dos grandes áreas de gastos; los correspondientes a la Defensa propiamente tal y los gastos del sector de Seguridad Pública. (RESDAL, Chile, 2006). De la misma manera, uno de los problemas principales que se tenía con respecto a la ejecución presupuestaria era la no consideración del Ministerio de Defensa mediante ley Orgánica constitutiva como el resto de los Ministerios.</p> <p>De la misma manera, la ley Nº 13.196 Reservada del Cobre le entregaba al sector de defensa el 10% de las ventas al extranjero de CODELCO y los subproductos del cobre. Algo que no tenían el resto de los organismos estatales.</p> <p>En el año 2009 se ingresa un proyecto de ley que deroga esta normativa (Riffo, 2009c) asumiendo las indicaciones de la OCDE con respecto a la desmedida proporción de recursos con los cuales</p>

	<p>contaba este sector.</p> <p>No es sino hasta el año 2010 que se asume dicho cambio y en el año 2011 se cambia la administración de este fondo dictaminado por la ley Reservada del cobre pasando al Ministerio de Hacienda en el año 2011. (Emol, 2011; Presidencia de la República de Chile, 2009 y 2011). De esta manera si bien el procedimiento de confección y votación del presupuesto de Defensa está dentro de lo que el Ministerio de Hacienda establece a través de la Administración Financiera (decreto ley Nº 1.263 del año 1975), la mantención del 10% de la Ley de Reserva del cobre deja a esta variable con valor 0 durante todas las observaciones.</p>
<p>Inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida para el sector Defensa</p>	<p>Con la ley Reservada del cobre (Nº 13. 196) desde el año 1958 que se le asegura a las Fuerzas Armadas un ingreso por la venta del cobre. En los cambios vividos en el año 1987 en la ley establece que el 10% de las ventas de cobre al extranjero y de los subproductos de dichas ventas sean entregados a las Fuerzas Armadas y que dicha suma no puede ser menor a los 180 millones de dólares –en caso de que no se llegara, el Fisco debía cubrir los gastos-. Estos eran administrados por el Consejo Superior de Defensa del Estado, encargados de ver las inversiones con respecto a los temas de defensa y compra de armamento. Los ingresos son repartidos entre cada una de estas ramas y los gastos se verifican por separado según la propuesta de cada una de ellas al CONSUDENA, Ministerio de Defensa y Presidencia de la República quienes visaban los gastos. Sin embargo, la característica de reservada de esta ley le entregaba la posibilidad de endeudamiento sin dar cuenta de ello a ninguno de los poderes del estado al igual que estos gastos no pasaban por control democrático dentro del poder legislativo.</p> <p>Con los planteamientos y críticas entregados por el OCDE en el año 2004 se comienza a acelerar el proceso de modernización de la gestión presupuestaria del sector defensa. Esto se ve acelerado con la aprobación de la ley orgánica del Ministerio de Defensa del año 2010. Si bien los cambios establecidos en el proyecto de ley del año 2009 y 2011 tanto por la Presidenta Michelle Bachelet y el Presidente Sebastián Piñera, respectivamente, establecen mejoras en lo que a control presupuestario se refiere, la lógica se mantiene en lo que a gasto reservado se refiere –lógica de control reservado por vía de Contraloría General de la República y rendición de cuenta ante las Comisiones de ambas cámaras- lo cual no es necesariamente lo que se pensaría un avance en términos de mejoras en la discusión sobre defensa de cara a la ciudadanía como tema país (Presidencia de la República de Chile, 2011)</p>
<p>Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa</p>	<p>Con la aprobación de la nueva ley de defensa, se le asegura al Estado Mayor Conjunto la provisión de inteligencia para la subsecretaría de Defensa en su artículo 25 j. Esto es un avance dentro de la lógica en la cual se mueve la defensa dentro del país si se tiene en cuenta la significancia de la integración de las labores de inteligencia, instrucción, planificación y ejecución de la defensa. (ANEPE, 2011). Sin embargo estos cambios comienzan a correr</p>

	desde el año 2011, por lo cual no caben dentro de las observaciones dentro de este trabajo.
Formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa.	Con la ley Nº 20.424 del año 2010 se establece el Estado Mayor Conjunto como el ente principal dentro del cual se generará la preparación y la ejecución de la política de defensa. Será guiado por un comandante experto en el tema nombrado por el presidente de la República. En el título III de la ley orgánica del Ministerio de Defensa tendrá fijas sus funciones, competencias y responsabilidades. (ANEPE, 2011)
Transformación de la mantención del contingente militar desde enfoque profesional a uno ocupacional	Si bien el desarrollo de la discusión de la política de defensa durante la transición ha significado la configuración de un Ministerio de Defensa más profesionalizado con respecto a lo heredado en 1990, la mantención de tropas sigue la lógica de un ejército profesional. Cabe destacar que, a diferencia de Uruguay, sólo en los últimos años (desde 1998 más precisamente) se piensa en el trabajo de las Fuerzas Armadas hacia el exterior como componentes de misiones de paz de la ONU lo que indica que se están estableciendo los primeros pasos hacia el desarrollo de una visión sobre la defensa que configura ejército ocupacionales como parte de la política de defensa nacional. (Baeza et al, 2010; Ministerio de Defensa, 2010; ANEPE, 2011)

Cuadro 4.3.4

URUGUAY	CRONOGRAMA
Procedimiento público homologable a los procesos presupuestarios del resto de los Ministerios	<p>La Constitución política de Uruguay establece que el Presupuesto de la Nación está configurado como un presupuesto por programa, lo que significa el tener al menos tres pilares fundamentales para la aprobación y ejecución de dicho programa; “a) actividades programadas en función de metas; b) unidad responsable de la ejecución del programa y c) medición de costo” (RESDAL, Uruguay; 58, 2006) que determine si el Estado es o no eficiente para la ejecución de dicho programa. La elaboración del presupuesto es para todo el periodo de mandato correspondiente y recae la responsabilidad de su elaboración, de esta manera en los primeros seis meses de asumido el cargo éste debe entregarle la planificación por 5 años del presupuesto de la nación donde será discutido y aprobado por índice –donde cada índice, a su vez, es la representación del programa por cada uno de los organismos estatales- (RESDAL, Uruguay; 59, 2006).</p> <p>De esta manera, el mecanismo de presupuesto de la Defensa asume la planificación quinquenal y los mecanismos de control anual establecidos en el proceso presupuestario. En este ámbito se han tenido problemas con los cambios vividos dentro de la conformación del Ministerio de Defensa han jugado en contra con respecto a la dinámica de formulación donde la falta de coordinación de los civiles en defensa le ha dado espacio a las negociaciones por parte de las FFAA dentro del Ministerio de</p>

	Defensa para la generación de la propuesta que llega al congreso. Aun así, no son problemas que se hayan traducido en conflictos graves entre el poder civil y los militares. (RESDAL, Uruguay; 2006)
Inexistencia de gastos reservados, secretos y/o fuera de la planificación presupuestaria discutida para el sector Defensa	Las principales normas sobre transparencia Uruguay las ha ido asimilando en la medida que va ratificando acuerdos y tratados que tengan relación con la transparencia estatal y lucha contra la corrupción, esto se ve potenciado con la creación de un organismo específico a través de la Ley Nº 17.060 del año 1998.
Existencia de mecanismo de comunicación y coordinación interagencias de Seguridad y Defensa	En el organigrama del Ministerio de Defensa Nacional se considera bajo la dirección del Estado Mayor Conjunto la agencia de inteligencia nacional. Aun así, no se considera como parte de las prioridades del Ministerio la configuración de la formación militar de la defensa (RESDAL, 2005).
Formalización y empoderamiento del Estado Mayor Conjunto como mecanismo de ejecución de la política pública de defensa.	Está fijado en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del año 1974. En su artículo 9 se establece la existencia dentro del Ministerio de Defensa Nacional de la Junta de Comandantes en Jefe. En su artículo 16 de la misma ley se establecen las competencias de este órgano. Esto, además, se ve fortalecido con los presupuestos programáticos que establecen las prioridades de gobierno y establece la visión a cinco años de cómo se deberían reconfigurar los organismos dentro de la defensa.
Transformación de la mantención del contingente militar desde enfoque profesional a uno ocupacional	Con los cambios sufridos en el Ministerio en el año 2005 sumado al presupuesto quinquenal mediante programa Uruguay cumple con las primeras características de lo que debiera ser un ejército ocupacional. La planificación a largo plazo mantiene los incentivos hacia el establecimiento de una conducción y preparación de la defensa según las prioridades establecidas por parte del poder civil y reflejados en los programas presupuestarios de gobierno. Por otro lado, la participación de Uruguay en las misiones de paz de la ONU le ha brindado una razón de ser a la fuerza militar que le ha significado reconocimiento a nivel internacional y una mejor utilización de los recursos militares desde el punto de vista de la utilización de la fuerza.