

DINÁMICA DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA
DE COLOMBIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CIENCIA POLÍTICA Y
LA TEORÍA ORGANIZACIONAL (1990-2002)

Joaquín Romero Herrera

*En repetidas oportunidades, en el terreno de la ciencia
se ha comprobado que el descubrimiento de que dos
disciplinas están relacionadas conduce a que
ambas se ayuden en su desarrollo mutuo*
Ashby (1977, p. 16)

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a los inspiradores: Spinoza, Beer, Eduardo Aldana, Andrés Dávila, Alfonso Reyes. A los que soportaron mi indagación: Francisco Leal y Luis J. Orjuela. A los profesores Pión-Berlín, Gregory Weeks y Jeanne Giraldo por sus valiosos comentarios. Al profesor Eduardo Gamarra por su apoyo abierto y generoso. A los que generaron la posibilidad de concluirlo: la Universidad de los Andes y el NPS, Douglas Porch. A Gina Torregroza y Magda Galeano, asistentes de investigación. Al soporte básico para desarrollarla: mi familia y hermanos.

© 2009 Hipertexto Ltda.

© 2009 Joaquín Romero Herrera

ISBN: 978-958-44-5971-8

Primera Edición: Bogotá, octubre de 2009

Coordinación editorial: Hipertexto Ltda.

Corrección de estilo y diagramación: Mónica Laverde Henao

Hipertexto Ltda. Carrera 24 A # 43 – 22 Tel.: 4810505

Bogotá, Colombia

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito del autor.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
--------------------	---

CAPÍTULO 1

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y ARGUMENTACIÓN CENTRAL

Sección 1. La tendencia hacia la autonomía de la organización militar: procesos de formación del Estado, profesión y relaciones civiles militares	13
Sección 2. Teoría Organizacional y el modelo de Beer	75
Sección 3. Argumentación central	92

CAPÍTULO 2

EL MODELO EXPLICATIVO

Sección 1. La descripción de sistemas y la descripción de autonomía.....	95
Sección 2. El modelo explicativo y sus componentes.....	99
Sección 3. Modelo de referencia.....	110
Apéndice.....	118

CAPÍTULO 3

APLICACIÓN DEL MODELO

Sección 1. Período 1990- 1994.....1.....	117
Sección 2. Período 1994- 1998.....1.....	196
Sección 3. Período 1998- 2002.....	256
Sección 4. Un modelo de la Organización Nacional Gubernamental para la Seguridad y la Defensa del período 1990-2002	323

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Sección 1. Período 1990 –1994.....1.....	338
Sección 2. Período 1994- 1998.....1.....	352
Sección 3. Período 1998- 2002.....2.....	365
Sección 4. La comparación entre el modelo de referencia y el modelo de las relaciones existentes en el período 1990-2002	381

A MANERA DE EPÍLOGO.....	385
--------------------------	-----

ANEXOS

Anexo 1. Reflexiones sobre el Tratado de la reforma del entendimiento de Baruch Spinoza, en relación con esta investigación y la incorporación de una perspectiva sobre las cosas externas en la estructura conceptual de este trabajo 391

Anexo 2. Modelo explicativo 397

Anexo 3. Objetivos del Plan de Modernización y Fortalecimiento 405

Anexo 4. Ejército Nacional, logros de la reestructuración 2002 413

Anexo 5. Implementación del S.W.M..... 415

BIBLIOGRAFÍA 445

INTRODUCCIÓN

Este trabajo surge como consecuencia de la investigación¹ llevada a cabo sobre la relación entre la Política de Seguridad y Defensa y los cambios organizacionales del Ministerio de Defensa de Colombia, en la cual se elaboró el ensayo denominado “Hacia la construcción de una Política Nacional de Seguridad y Defensa”² (Romero, 2004).

Del ensayo mencionado se concluyó, entre otros, que considerando una serie de variables³ el Ministerio de Defensa colombiano, en el período de 1990-2002, tuvo pocos cambios organizacionales⁴. Ello, pese a que en el mismo período se dieron importantes modificaciones en el entorno institucional, en términos de cambios en la Política de Seguridad y Defensa, en los arreglos inter-institucionales⁵ a nivel vertical y horizontal con el gobierno, así como en la estrategia y el accionar de la guerrilla⁶. El cuadro 1 ilustra dichos cambios:

¹ Investigación llevada a cabo en desarrollo de la Maestría sobre Seguridad y Defensa, ESDE-GUE, 2003.

² Definimos el concepto de *Política Nacional de Seguridad y Defensa* como un planteamiento de gobierno que, considerando un concepto de seguridad y defensa, establece las relaciones y factores que impactan la situación de seguridad y defensa planteada, y por ello establece los objetivos y los medios coherentes con el logro y mantenimiento de las condiciones de vida acordadas entre los ciudadanos.

³ Para la determinación de cambios organizacionales se tuvieron en cuenta las siguientes variables de diseño: cambios referentes a especialización del trabajo, entrenamiento y/o indoctrinación, agrupación por unidades, mecanismos de coordinación, descentralización, sistemas de planeación y control (Mintzberg, 1979).

⁴ Hablamos de cambio organizacional en términos de las variables mencionadas en la nota 3. Al considerar a la organización como sistema, la entenderemos como constituida por partes y relaciones entre partes que generan identidad. Comúnmente, a este tipo de partes y relaciones se les entiende como *estructura organizacional*.

⁵ Definimos como arreglos inter-institucionales las vinculaciones a nivel horizontal y vertical del Ministerio de Defensa en cuanto a la determinación de la Política de Seguridad Nacional. La Política de Seguridad y Defensa para su formulación y ejecución requiere de la operación de organismos formalmente establecidos por las normas vigentes.

⁶ Para 1999 analistas en seguridad y defensa preveían el colapso del Estado colombiano y la toma del gobierno por parte de la guerrilla (Leal, 2002, p. 121).

Cuadro No. 1. Cambios en el Ministerio de Defensa colombiano, 1990-2002

PERÍODO	1990 – 1994	1994 – 1998	1998 – 2002
POLÍTICA Y ENTORNO			
Cambio de política y estrategia de seguridad y defensa	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de política y estrategia nacional de seguridad y defensa explícita 	<ul style="list-style-type: none"> Inexistencia de política y estrategia de seguridad nacional explícita [1] 	<ul style="list-style-type: none"> Inexistencia de política y estrategia de seguridad nacional explícita [2]
Cambios en arreglos institucionales a nivel horizontal y vertical: Organización Nacional para la Seguridad y la Defensa	<ul style="list-style-type: none"> Consejería Presidencial Seguridad y Defensa Unidad de Justicia DNP División de Defensa del Ministerio de Hacienda Consejo Nacional de Policía Consejos Departamentales y Municipales de Seguridad Definición de responsabilidades [3] 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Nacional de Policía [4] SINAI [5] 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Paz
Guerrilla: cambios de situación	<ul style="list-style-type: none"> Guerra de guerrilla Guerra movimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Guerra de guerrilla Guerra movimiento Guerra de posiciones 	<ul style="list-style-type: none"> Guerra de guerrilla Guerra movimiento
Cambio Organizacional del Ministerio	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Vice ministerio [6] para coordinar el sector descentralizado Fortalecimiento de auditoría y control interno 	<ul style="list-style-type: none"> Guía de planeamiento Formalización del proceso de planeación SIP Misión / visión. Calidad total Voluntad de convertir la estructura de funciones a procesos 	<ul style="list-style-type: none"> Implantación de indicadores de gestión Reagrupación de las tareas de la Secretaría General y la subsecretaría Oficina de Comunicaciones

[1] Programa Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

[2] Programa: Plan Colombia: Política de Paz y Seguridad Ciudadana.

[3] Definición de responsabilidades del Estado en su conjunto para el desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Violencia.

[4] Apoyo al programa Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

[5] Sistema Nacional de Inteligencia.

[6] Según Pardo (1996, p. 321), la estructura básica del Ministerio había permanecido casi sin cambios desde la década de los cincuenta.

Haber identificado el hecho, que no se explica fácilmente con base en enfoques provenientes de la teoría organizacional⁷, de que en el Ministerio de Defensa se hayan presentado muy pocos cambios organizacionales en el período comprendido entre 1990 y 2002, a pesar de los múltiples cambios en otros frentes, nos llevó a indagar acerca de la dinámica del cambio organizacional en esta institución. Un factor importante que se consideró fue el hecho de que a partir de 1991 se nombrara un Ministro de Defensa civil y no se hubiera producido ningún cambio organizacional en el Ministerio de Defensa, pese a que un civil entró a dirigir esta entidad después de casi cuarenta años en los que fueron militares quienes dirigieron la institución.

En consecuencia, el objeto de la presente indagación es *comprender la dinámica del cambio organizacional del Ministerio de Defensa*. En la búsqueda de respuestas⁸ se profundizó, por un lado, mirando diferentes aproximaciones desde la teoría organizacional en la perspectiva de sistemas⁹ y, por el otro, se acudió a la ciencia política al considerar, entre otros, que la mediación entre el Ministerio y el sistema social es el sistema político. El propósito fue encontrar elementos explicativos que se pudieran interrelacionar coherentemente, con el fin de comprender el fenómeno estudiado.

⁷ En relación con este tema, los principales planteamientos en la perspectiva de sistemas consideran que la estructura sigue a la estrategia (Chandler, 1990), o al entorno (Burns y Stalker, 1994 y Lawrence y Lorsch, 1987) o se crea un ámbito formado por la interacción entre organizaciones (Trist 1976).

⁸ En esta etapa de la indagación se elaboró un primer documento sobre el método de la investigación, el cual se presenta en el Anexo 1. Posteriormente, se escribió otro documento acerca de lo que es un modelo explicativo, presentado en el Anexo 2.

⁹ La perspectiva sistémica asume que el mundo contiene conjuntos de partes relacionadas que se consideran unidades (“wholes”) y que conservan identidad bajo determinadas condiciones. Estos conjuntos muestran ciertos principios generales que son de interés, pues se supone que el conocerlos contribuye a comprender las cosas externas. No se trata, entonces, de seguir el método científico ortodoxo de comprender “el mundo” mediante el entendimiento de singulares leyes de la naturaleza o el análisis fraccionado de partes. En el campo de las ciencias sociales este enfoque sistémico es útil, pues es claro que conjuntos de relaciones sociales no se comprenden bajo la elucidación de una ley natural o el análisis de una parte y, por ello, el pensamiento sistémico, es decir la reflexión surgida desde esta perspectiva, es muy útil. Una discusión de este tema se da en Checkland (2001), pp. 6 y 66.

De la revisión bibliográfica surgieron dos conclusiones: primero, que de la naturaleza de las Fuerzas Militares¹⁰ se deriva su propensión a la consecución de autonomía¹¹ y, segundo, que la interrelación entre literaturas provenientes de la ciencia política y de la teoría organizacional, mediante el concepto de *autonomía*, nos podría llevar a plantear un modelo explicativo, como herramienta interpretativa de la dinámica del cambio organizacional en el Ministerio de Defensa colombiano. Este modelo nos permitirá acercarnos a comprender el fenómeno observado de los cambios organizacionales en el período 1990-2002.

De la comprensión del cambio organizacional en el Ministerio de Defensa mediante un modelo explicativo, se derivan algunos aspectos útiles para el diseño organizacional y de políticas. Se deriva, por ejemplo, que existe una correlación de relaciones organizacionales con el fenómeno de la autonomía militar, descrito por la ciencia política; también, que cambios eficaces en la autonomía militar no se logran modificando exclusivamente las relaciones organizacionales vinculadas con el fenómeno de la autonomía; así mismo, que los cambios para incrementar la injerencia del estamento civil sobre la creación, regulación y ejecución de la Política de Seguridad y Defensa, como expresión de voluntad política, requieren, para ser eficaces, de unas relaciones organizacionales concretas.

Con base en lo anterior, este documento contiene el devenir intelectual llevado a cabo.¹² en las siguientes partes: 1) Revisión bibliográfica y argumentación central, 2) Modelo explicativo, 3) Aplicación del modelo al período 1990-2002 y 4) Análisis y conclusiones.

¹⁰ Bajo esta denominación nos referimos al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada como instituciones que son el medio para el ejercicio de la coerción a nombre del Estado. La Fuerza Pública incluye a las Fuerzas Militares más la Policía Nacional.

¹¹ Definimos como autonomía la capacidad de crear, regular y ejecutar la Política de Seguridad y Defensa, como resultado de las relaciones del sistema observado. Como veremos posteriormente, la autonomía es condición para la posibilidad de existencia de un sistema viable. La autonomía es una forma mediante la cual se expresa poder, en nuestro caso el poder militar (Pion-Berlín, 1992, p. 84), definido como “la probabilidad de imponer la voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1977, p. 43).

¹² El orden de los capítulos que se presenta es consecuencia de un acuerdo acerca de la forma de presentación de una investigación. De hecho, este orden de presentación no considera los procesos que se dieron en el tiempo y su dinámica. En el proceso de investigación se plantearon diversas hipótesis e inicialmente no se encontraban relaciones adecuadas que pudieran ser explicativas del fenómeno observado. Estas circunstancias condujeron a trabajar en paralelo diversas hipótesis con los correspondientes retornos a diversas indagaciones bibliográficas.

La revisión bibliográfica, presentada en el capítulo 1, se llevó a cabo no sólo para conocer sobre el estado del arte en ciencia política y teoría organizacional frente al objeto de la indagación; sino también como una respuesta a la necesidad de conocer la naturaleza de las Fuerzas Militares¹³ para colegir de ella propiedades¹⁴, en este caso, el fenómeno de la tendencia hacia la autonomía. Es claro que la naturaleza de las Fuerzas Militares en el hemisferio occidental, tal como la conocemos actualmente, surge en conjunto con la aparición del Estado-Nación moderno, y a ello nos referiremos.

Como veremos, la revisión bibliográfica tiene también en cuenta, para comprender el tema de la autonomía de las Fuerzas Militares, lo definido por las características mismas de su trabajo (o profesión), el cual es una actividad específica, de por sí, y de cuyas condiciones se deben seguir ciertas particularidades que condicionan la búsqueda de la autonomía por parte de los militares. En el Capítulo 1, Sección 1, Parte II comprobamos esta afirmación.

Además de la revisión bibliográfica sobre la relación entre la naturaleza del cuerpo militar y la profesión con la búsqueda de la autonomía, se mirará la literatura relacionada con elementos del entorno y la caracterización de las condiciones que puedan favorecer la intervención militar y la autonomía. Para ello, se muestra el resultado de la consulta de la literatura relevante sobre Relaciones Civiles Militares (RCM), que describe y aporta información acerca de las relaciones de autonomía militar y el control civil, en general, y en el caso latinoamericano, en particular. Lo relacionado con Colombia en el período 1990-2002 se mirará en el capítulo sobre la aplicación del modelo.

En este mismo capítulo de revisión bibliográfica nos acercaremos a la teoría organizacional. El propósito es la búsqueda de un planteamiento que, desde la perspectiva del pensamiento sistémico, permita vincular las literaturas de la ciencia política y de la teoría organizacional por medio del concepto de *autonomía*. Como consecuencia de esta búsqueda, se llegó al planteamiento del modelo de Stafford Beer, expuesto, entre otros, en sus libros

¹³ En el Anexo 1 se establecen las razones por las cuales se consideró necesario el conocer la naturaleza de las Fuerzas Militares para colegir de ella atributos (propiedades).

¹⁴ *Propiedad* vista como cualidad que emerge de las relaciones de las partes. Para Spinoza, *atributo* es aquello que el entendimiento percibe como constitutivo de la esencia de una sustancia (1985, p. 11).

Brain of the firm (1990)¹⁵, *The heart of the enterprise* (1990)¹⁶ y *Diagnosing the system for organizations* (1993)¹⁷.

El capítulo 1 finaliza enunciando la argumentación central de la investigación, la cual establece que el fenómeno del cambio organizacional del Ministerio de Defensa puede ser comprendido mediante la interrelación de planteamientos provenientes de la literatura de la ciencia política y de la teoría organizacional, alrededor del concepto de autonomía.

Se propone en el Capítulo 2, entonces, un modelo explicativo¹⁸ que sirve como herramienta interpretativa para aproximarnos a comprender el fenómeno del cambio organizacional del Ministerio de Defensa de Colombia, en el período de estudio.

El modelo propuesto, como construcción intelectual, establece que el fenómeno de la autonomía militar tiene un correlato con relaciones organizacionales concretas. Pero, por un lado, la autonomía militar es enunciada desde la disciplina de la ciencia política y, por el otro, ésta se expresa en un modelo de relaciones organizacionales específicas. Se puede decir que la autonomía es un mismo fenómeno expresado en perspectivas intelectuales diferentes, mostrándose algo nuevo que es su relación con la disciplina de la ciencia política y con la teoría organizacional. La autonomía juega el papel de bisagra conceptual que une ambas disciplinas.

Así, en la *aplicación del modelo* como instrumento interpretativo, los relatos de autonomía militar provenientes de la ciencia política (para circunstancias espacio-temporales específicas) deberán estar relacionados con los relatos de la existencia de relaciones organizacionales concretas. Con base en lo anterior, en el capítulo 3 se *aplica el modelo al caso colombiano*, partiendo de la información de lo sucedido entre 1990 y 2002. Utilizando fuentes primarias y secundarias de información, en términos del modelo explicativo, se muestran hechos y relaciones en autonomía y se muestra la descripción desde la ciencia política y las relaciones enunciadas por la teoría organizacional.

El capítulo 4, de *análisis y conclusiones*, muestra, entre otros, la correlación en la existencia de la autonomía con base en la relación entre ambas literaturas y la complementariedad

¹⁵ Primera edición en 1972.

¹⁶ Primera edición en 1979.

¹⁷ Primera edición en 1985.

¹⁸ Ver Anexo 2, el cual desarrolla qué es un *modelo explicativo*.

entre la interpretación proveniente de la disciplina de la ciencia política y aquella que se genera desde la perspectiva de la teoría organizacional. De esta complementariedad surgen otras descripciones significativas del fenómeno que demuestran el valor explicativo del modelo para entender la dinámica del cambio organizacional del Ministerio de Defensa en Colombia.

CAPÍTULO 1. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y ARGUMENTACIÓN CENTRAL

*La falsedad consiste en una privación de conocimiento
que implican las ideas inadecuadas,
o sea, mutiladas y confusas*
Spinoza (1985), *Proposición XXXV*, segunda parte.

El Ministerio de Defensa es el ámbito institucional donde se relacionan el estamento civil y el militar para la creación, regulación y ejecución de la Política de Seguridad y Defensa¹⁹. En este ámbito, los militares ejercen influencia que se deriva de la naturaleza²⁰ y las condiciones particulares históricas de la evolución de su organización. A continuación mostraremos los resultados de la revisión bibliográfica que tuvo como propósito determinar la existencia de una particular propiedad de la naturaleza de los militares, que es su tendencia hacia la autonomía. Mostraremos que esta tendencia les es propia como consecuencia de los procesos que llevaron a su inserción en el Estado, en el devenir del Estado-Nación occidental moderno, y de las características propias de su evolución, dada en condiciones históricas concretas.

De la revisión bibliográfica se concluye: 1) que las Fuerzas Militares son proclives a la consecución de la autonomía y 2) que existe un modelo en teoría organizacional que considera la autonomía como parte esencial de su planteamiento. Finalmente, se cierra este capítulo con la argumentación central derivada de los dos elementos aquí señalados.

Este capítulo consta de tres secciones. En la Sección 1, Parte I, miraremos el fenómeno de la autonomía militar desde el punto de vista de los procesos de formación del Estado y la constitución de la nación. En la Parte II, se considerará la autonomía que surge a medida que se da la profesión y la profesionalización. Finalmente, en la Parte III se contempla la

¹⁹ Política de Seguridad y Defensa considerada a nivel del Ministerio o a nivel del Estado.

²⁰ En el anexo 1 se presenta una discusión en relación con el método que nos lleva a indagar acerca de la naturaleza de las Fuerzas Militares, en lugar de entrar planteando la búsqueda y determinación de variables explicativas a la pregunta de a qué obedece la dinámica del cambio organizacional en el Ministerio de Defensa.

autonomía militar desde las relaciones civiles-militares, campo de estudio interdisciplinario al cual contribuye también la ciencia política.

Por su parte, la Sección 2 contiene el planteamiento del modelo organizacional que se va utilizar, planteado por Beer. No desconocemos que importantes planteamientos se han hecho a partir de lo establecido por Beer, por parte de discípulos y académicos simpatizantes²¹. Sin embargo, consideramos que debemos acogernos al modelo tal como fue propuesto originalmente, pues resulta útil como herramienta interpretativa que posibilita la propuesta de un modelo explicativo.

Finalmente, en la Sección 3 se plantea la argumentación central de la investigación. A continuación damos comienzo a la Sección 1 de este capítulo.

SECCIÓN 1. LA TENDENCIA HACIA LA AUTONOMÍA DE LA ORGANIZACIÓN MILITAR: PROCESOS DE FORMACIÓN DEL ESTADO, PROFESIÓN, RELACIONES CIVILES MILITARES

De acuerdo con la metodología de investigación²² seleccionada, indagaremos lo que corresponde a la autonomía militar dependiendo de: 1) *su naturaleza* y 2) los *elementos del entorno* que contribuyen a la determinación de la autonomía, generalmente descritos en el ámbito de las relaciones civiles militares, y al cual contribuye la ciencia política.

Indagar sobre la *naturaleza* de las Fuerzas Militares para derivar de ella la propiedad de la autonomía, implica el acercarnos a los procesos de formación del Estado y construcción de la nacionalidad. Fue en este ámbito donde las Fuerzas Militares adquirieron sus características, a medida que se conformó la estructura del Estado-Nación moderno occidental, originado en Europa.

En cuanto a la **naturaleza** de las Fuerzas Militares, también nos acercaremos a lo que de ella se deriva en cuanto a autonomía, con base en las características propias de la labor desempeñada. Esta labor se entiende bajo los conceptos de *profesión* y *profesionalización*, como desarrollo histórico de las características de la profesión en el tiempo.

²¹ En el *Laudatio* del Dr. José Pérez Ríos, se mencionan dos discípulos: Marcus Schwaninger y Raul Espejo. Asimismo, se debe incluir al profesor Alfonso Reyes. *Laudatio*, Universidad de Valladolid, otorgamiento de la distinción académica Doctor Honoris Causa a Stafford Beer.

²² Ver Anexo 1.

Luego de considerar aquello que de la *naturaleza* de las Fuerzas Militares se desprende en cuanto a autonomía, debemos tener en cuenta los *elementos del entorno* y las interrelaciones que pueden influir de una forma u otra en la autonomía del estamento castrense.

En este sentido, la abundante literatura del ámbito académico denominado como Relaciones Civiles Militares –RCM– nos conducirá a contemplar diferentes variables explicativas del fenómeno de la autonomía. Un planteamiento es claro en el ámbito de las RCM: la literatura gira alrededor del control civil sobre el estamento castrense, lo que da lugar a que, implícitamente, se considere la existencia de la tendencia hacia la autonomía por parte de los militares.

Empecemos pues con lo concerniente a la autonomía militar, derivada de los procesos de formación del Estado y la constitución de la nación, para continuar con la autonomía desde la profesión y cerrar con la visión desde las RCM.

I. La autonomía militar en los procesos de formación del Estado y la constitución de la nación²³

La forma como se trata el tema de la autonomía militar que se deriva de los procesos de formación del Estado surge de diferentes proposiciones, las cuales serán desarrolladas en este apartado. Estas proposiciones son las siguientes: las tres primeras consideran la creación del Estado occidental moderno y el efecto de la guerra y el monopolio de la violencia en la autonomía militar; las dos siguientes, consideran los procesos de formación del Estado-nación; América Latina y el concepto de autonomía militar en la región son el foco de otras dos, y, finalmente, se cierra esta parte mostrando una argumentación del porqué en Europa Occidental se dio el predominio civil sobre los militares.

1. La tendencia hacia la autonomía de los militares se da por ser actores imprescindibles en la creación del Estado occidental moderno y en el ejercicio de la autoridad y la política que éste ejerce

²³ Esta parte se ha hecho pública como documento de trabajo del Grupo de Investigación en Estudios de Seguridad y Defensa de la universidad de los Andes (seguridadydefensa.uniandes.edu.co), en el segundo semestre del 2007.

Existe consenso en cuanto a la importancia de los militares como actores fundamentales en el proceso de creación del Estado y en el ejercicio de la autoridad y la política por parte de éste. Weber se pregunta qué es un Estado. Para ello tiene en cuenta la apreciación de Trotsky, quien señala que los Estados están fundados en la fuerza. En consecuencia, Weber considera que si no se tiene en cuenta el tema del uso de la fuerza, el concepto de Estado no existiría, pues al no existir un Estado que administre la violencia emergería, entonces, la anarquía. De esta consideración Weber establece su definición de Estado como una comunidad humana que exitosamente se reserva el legítimo monopolio de la fuerza física o de la violencia dentro de un territorio dado.²⁴ (Weber, 1946, pp. 77-78). El uso de la violencia queda, entonces, en manos de personas o grupos que el Estado define y establece dentro de su organización. Estas personas o grupos son los militares.

Por su parte, en su interpretación histórica, Tilly acoge básicamente la definición de Weber y, con base en esta, afirma que el Estado ejerce control sobre los medios de coerción en un territorio determinado y que estos medios de coerción son permanentes (Tilly, 2003, p. 41). Pero los militares no sólo son fundamento del Estado en su accionar. También son el medio por el cual se da el ejercicio de la autoridad por parte del Estado, una vez éste es creado. El Estado es una relación de hombres dominando hombres (Weber, 1946, p. 78). Si existe Estado es porque los dominados obedecen la autoridad que se reconoce como tal, autoridad basada en el uso legítimo de la violencia.²⁵

El rol de los militares es permanente, dado que el ejercicio de la política es inherente al accionar del Estado. La violencia es propia del ejercicio del Estado, ya que algunas tareas de la política se resuelven únicamente con violencia (Weber, 1946, 126) y que, discutiendo la ética de la política y como lo considera Weber, “the decisive means for politics is violence” (Weber, 1946, pp. 121-122) y son los militares los que ejercen la violencia a nombre del Estado.

²⁴ Weber acota que hoy la relación entre violencia y Estado es muy íntima. En cuanto a la definición de Estado, este parafraseo no guarda mayores diferencias con la traducción presentada en de Max Weber, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 1056, que emplea las palabras de “coacción física legítima”.

²⁵ Como lo veremos posteriormente, en sociedades con bajos niveles de diferenciación social son los poseedores de los medios de la violencia quienes tienen mayor probabilidad de lograr el dominio político. Ellos, los que dominan, tienden a identificarse con el Estado. El término de diferenciación social aquí empleado se refiere a relaciones económicas.

2. La autonomía militar se deriva de la guerra como fenómeno que da lugar a la creación del Estado occidental moderno

En una perspectiva realista, la guerra y la inseguridad externa dan lugar a la creación del Estado (Holsti, 1995, p. 320). La guerra y su preparación fueron relevantes en la formación de los Estados europeos. La guerra llevó a que las miles de unidades políticas autónomas europeas del primer milenio de la Era Cristiana se convirtieran en las treinta existentes al comenzar el segundo milenio (Tilly, 2003, p. 51).

En las fases iniciales de la formación de los Estados europeos era indivisible la figura del soberano y la del jefe militar. El soberano, jefe militar, tenía autonomía en la dirección y ejecución de la guerra y en la disposición de recursos de su territorio para fortalecer el ejército. Los soberanos, jefes militares, eran considerados como representación del Estado. Dado que el esfuerzo para subordinar a los vecinos originó estructuras estatales en forma de ejércitos, además de estructuras civiles para apoyar el esfuerzo militar y poder controlar el resto de la población civil (Tilly, 1992, p. 45), las estructuras de los Estados nacionales se dieron como productos secundarios e impremeditados de la preparación para la guerra y otras actividades a gran escala relacionadas con ella (Tilly, 1992, p. 16).

La interpretación de Tilly sobre la evolución de las relaciones sociales que se dieron en el transcurso de las guerras es que éstas permitieron controlar a los militares en el caso europeo. Este hecho da lugar, como veremos posteriormente, a que el autor afirme que “la experiencia europea de formación del Estado [permite entender] la gran autonomía de que han gozado los jefes militares y los grandes terratenientes” en América Latina (Tilly, 1992, p. 16). La razón, como veremos posteriormente, es que la guerra crea estructuras militares estatales con gran influencia, las cuales pueden lograr gran autonomía dependiendo de la creación de otros órganos estatales que la limiten.

3. El monopolio de la violencia por parte del Estado es condición para su existencia. La tendencia hacia la autonomía por parte de los militares se consolida al ser éstos

los instrumentos formales del Estado en el ejercicio del monopolio de la violencia

Aparejado con la guerra se dio el fenómeno del monopolio de la violencia que implicó el despojo del ejercicio de la violencia por parte de los jefes guerreros a una autoridad central que la ejerció sobre un territorio determinado. De esta forma, se dieron los primeros pasos hacia la conformación del Estado-Nación moderno, proceso que veremos posteriormente y en cuya dinámica también continuó desempeñando un importante rol el monopolio de la violencia.

El proceso de formación del Estado es, entonces, el proceso en el que se limita y regula el ejercicio de los actos violentos en un grupo social y se redistribuye el poder (Fyfe, 1998, p. 330); este es un proceso relacionado con la diferenciación social. Violencia y diferenciación social están relacionadas con el monopolio de la violencia: “The lower the level of social differentiation, the greater the power chances of those who control the means of physical violence” (Van den Bergh, 1976, p. 306). Por ello, el que logre monopolizar la violencia en tales sociedades tiene mayor probabilidad de tener en sus manos el control del Estado.

Entonces, el ejercicio del monopolio de la violencia es una parte esencial del Estado, sin la cual éste desaparecería. Este monopolio es un punto de intersección de múltiples interconexiones sociales. Asimismo, el monopolio de la violencia desempeña un papel importante en el cambio y operación de formas y prohibiciones sociales relacionadas con la violencia (Elías, 2004, XII).

De forma abreviada, el modelo de formación del Estado de los países europeos, según Pereira, considera: 1) la importancia de la guerra, pues la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra; 2) el Estado gradualmente logró el monopolio de la violencia mediante el poder militar; 3) el poder militar en la formación del Estado-Nación fue quedando gradualmente en manos de instituciones civiles y las fuerzas coercitivas del Estado se dividieron en militares y policíacas (Pereira, 2003, p. 387).

El uso de la violencia está reservado a órganos del Estado, como la que ejerce la policía contra un criminal, o los militares en tiempos de guerra, revolución o conflictos legitimados contra enemigos internos y externos. El monopolio de la violencia va aparejado con el desarrollo de los medios y usos de su aplicación, que se dan en un área de la organización estatal (Fletcher, 1997, pp. 31-32) manejada por los militares.

La organización militar estatal para el ejercicio de la violencia se fortaleció en el proceso de monopolizar la violencia en manos del Estado. En este proceso de formación estatal la violencia fue cada vez más “confined to barrack” (Fletcher, 1997, p. 52) en las manos de los militares y en ello son tenidos en cuenta.

Aún en nuestros días, el monopolio de la violencia constituye un elemento esencial en la apreciación de un Estado. Holsti menciona una tipología de Estados a considerar, entre otros, en relaciones internacionales y análisis de política. El punto central es si existe un monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado que permita proveer servicios básicos y seguridad a la población. En este sentido, los Estados fallidos cuentan con las siguientes características: 1) no tienen el monopolio legítimo de la violencia y por ello pueden existir unas Fuerzas Armadas estatales y diferentes grupos armados; 2) debido a la condición anterior, el Estado está sujeto a influencia externa; 3) las comunidades guerrean unas con otras; y 4) el Estado no puede proveer la seguridad a sus habitantes para el desarrollo de sus tareas ordinarias (Holsti, 1995, p. 328). Claramente, estos Estados fallidos quedan por fuera de la definición de Estado que hace Weber y no tienen en sus manos el monopolio de la violencia con base en un cuerpo militar del Estado.

4. La tendencia a la autonomía de los militares se refuerza en los procesos de formación del Estado-Nación

Los procesos de formación del Estado-Nación llevaron a: 1) fortalecer la burocracia militar; 2) a la implementación de las funciones de los cuerpos militares como causa y soporte para la creación de otros monopolios estatales; 3) a la creación de un nuevo rol de los militares en los procesos de integración social; y 4) al origen del voto de lealtad de los militares al concepto de Estado-Nación.

En el proceso de creación del Estado y del Estado-Nación los cuerpos militares entran a formar parte del aparato estatal (ver capítulo 1, sección 1, parte I, numerales 1 y 2). Para Weber, el proceso de burocratización de los cuerpos militares se dio en conjunto con la burocratización del aparato estatal²⁶. El requerimiento básico de este proceso fue que el

²⁶ La racionalidad que da lugar a la forma de dominación burocrática es un factor común en los procesos de formación del Estado-Nación en los países de Europa Occidental. En esta perspectiva, la burocracia construye la sociedad occidental como organización (Thomas, 1984, p. 470).

presupuesto central y su control tomaron el lugar del financiamiento local de los cuerpos militares (Weber, 1946, p. 223) por parte de los jefes guerreros. De allí el cambio de lealtad que los ejércitos tenían al jefe guerrero por el soberano-jefe militar.

En consecuencia, se presentó el surgimiento de los cuerpos militares y de su naturaleza burocrática al formar parte de la estructura gubernamental del Estado, diferente a la existente previamente. Esto generó la consolidación de un nuevo fenómeno: en el Estado moderno el verdadero dominio está en manos de la burocracia, ya sea civil o militar (Weber, 1977, p. 1060).

La burocratización militar fue necesaria, pues solamente en la organización burocrática, en los cuerpos militares, se pudo dar la disciplina y el entrenamiento técnico que se requirió para lograr las organizaciones militares modernas (Weber, 1946, pp. 221-222). Se debe mencionar que la incorporación burocrática de los cuerpos militares a la naciente forma burocrática del Estado se dio en lo que conocemos como proceso de formación del Estado. Por esta razón, en la perspectiva de Tilly, en Europa las relaciones de predominio civil se generaron en el proceso de formación del Estado y se consolidaron, después, en el proceso de formación del Estado-Nación.

Es en este proceso de burocratización que surge el Estado moderno que monopoliza el uso de la violencia y entrega este monopolio a los cuerpos militares (ver capítulo 1, sección 1, parte I, numeral 3), vía diferentes arreglos institucionales. Los cuerpos militares incorporados al aparato estatal, al responder a una autoridad central, son un instrumento para socializar las relaciones de poder: son el instrumento de poder para los que controlan el aparato burocrático. Una vez establecidas estas relaciones de poder, la relación es prácticamente imposible de cambiar. Por un lado, el burócrata depende totalmente del aparato burocrático; por el otro, los gobernadores no tienen poder de cambio sobre el aparato una vez que este existe (Weber, 1946, p. 228), más aún, si son las Fuerzas Militares.

Weber menciona la disciplina como factor esencial a considerar para el éxito de las operaciones militares. Efectúa un recuento histórico en el que muestra cómo la disciplina fue siempre el acompañante de ejércitos exitosos; cómo transformó ejércitos completos y su forma de combatir; cómo implicó, incluso, el tipo de armas a utilizar, y cómo determinó, en algunos casos, el orden social y político de sus sociedades (Weber, 1946, pp. 255-257). Con base en lo anterior, es posible afirmar que para que un cuerpo militar sea disciplinado,

en el contexto señalado, requiere de ser un ejército profesional, de donde se deriva la necesidad de crear una infraestructura gubernamental para su sostenimiento y se refuerza, por esta vía, el instrumento para el logro del monopolio de la violencia y de la coerción; en este asunto coadyuva la creación del Estado-Nación.

En el proceso de constitución del monopolio de la violencia también fueron constituidos los monopolios que manejaron los impuestos y las finanzas estatales. Ello, debido a que los requerimientos para la acción militar han sido considerados como factor causal de la existencia de estos monopolios; los cuales fueron también elementos tempranos en el proceso de formación del Estado moderno (Thomas, 1984, p. 468). El efecto dinámico entre el monopolio de la violencia y el monopolio de los impuestos permitió un reforzamiento del monopolio del poder militar y físico (Elías, 2004, p. 355). Debido a esta retroalimentación que los fortaleció en el tiempo, la consolidación de monopolios estables de violencia e impuestos²⁷, con organizaciones altamente especializadas, dio lugar a la formación de los Estados en el mundo occidental (Elías, 2004, p. 268).

Los fenómenos sociales fueron fundamentales en el proceso de formación del Estado-Nación. Se dieron procesos de integración y diferenciación social dado que, como dice Elías, “societies assume the characteristics of nations if the functional interdependence between its regions and its social strata as well as its hierarchical levels of authority and subordination become sufficiently great and sufficiently reciprocal for none of them to be able to disregard completely what the others think, feel or wish” (Elias, 1970, p. 6). Los procesos de diferenciación social corresponden a procesos vinculados directamente a procesos económicos, mientras que los de integración²⁸ corresponden a la esfera de la política. Los procesos de diferenciación e integración coinciden en el tiempo (Fletcher, 1997, p. 64). Las funciones integradoras se desarrollan, esencialmente, por medio del monopolio de los

²⁷ Para Elías la tendencia del paso de estos monopolio de manos privadas al sector público obedece a que a mayor interdependencia social, el beneficio de estos monopolio a favor de pocos se vuelve imposible de mantener (Elías, 2004, 473). Se debe también tener claro que para Elías los dos factores decisivos como fuentes de poder de cualquier autoridad central, son el monopolio de la violencia (militar y policivo) y de los impuestos (ingresos que el Estado recibe de la sociedad) (Elías, 1989, 2).

²⁸ La construcción del Estado nacional pasa por, entre otros, la educación centralizada, establecimiento de códigos legales, imposición de ejércitos unificados, creación de iglesias oficiales, supresión de lenguas minoritarias (Tilly, 1992,17).

medios de coerción, la creación de una estructura impositiva para obtener recursos para sostener los cuerpos armados y la maquinaria estatal y la expansión del control del gobierno central sobre el territorio nacional para ejecutar las funciones básicas del Estado. Ejemplos de estas funciones son: la aplicación de la justicia, el mantenimiento de la ley y el orden y la defensa nacional (Romero, 1982, p. 4). Son las Fuerzas Armadas organismos fundamentales para el desarrollo y ejecución de las funciones integradoras en el proceso de formación de un Estado-Nación, pues la coerción no sólo es una de las tres funciones integradoras básicas, sino que es una condición necesaria para el logro del control territorial de la autoridad central y el ejercicio de otras funciones básicas del Estado.

Lo que se está afirmando es que el rol de los militares, antes considerado en los procesos de formación del Estado, fundamentalmente en la guerra hacia enemigos externos y como beneficiarios internos del monopolio de la violencia, se torna muy importante en los procesos de formación del Estado-Nación, pues su rol se orienta hacia adentro de la sociedad y comienza a formar parte fundamental del proceso político de las funciones integradoras básicas de ésta.

Sin embargo, otro fenómeno importante se da en los procesos de formación del Estado-Nación. El Estado-Nación moderno supone que se rompa el vínculo entre el gobierno (y su autoridad) y su posesión por herencia por parte de privilegiados grupos sociales. La autoridad gubernamental deja de estar en manos de determinadas clases sociales por prerrogativas heredadas (Bendix, 1964, pp. 105-107).

La burocracia²⁹ social y la burocracia militar se fortalecen y juegan un papel importante en el ejercicio de la autoridad. En este momento, la lealtad de los cuerpos militares pasa de una persona, el soberano-jefe militar, al Estado. La lealtad de los militares al Estado se basa en la interpretación que ellos mismos efectúan sobre el concepto de Estado. De esta forma se da lugar al nacimiento de otro importante factor que explica la tendencia hacia la autonomía de los cuerpos militares. En este proceso que se presenta a continuación, también fundamental en la formación del Estado-Nación, se empieza a redistribuir el poder entre

²⁹ En el nacimiento del Estado-Nación se desarrolla un cuerpo de funcionarios que no prestan lealtad a la realeza, a los privilegios heredados o a los intereses económicos (Bendix, 1964, p. 107).

grupos sociales. Los ciudadanos son, entonces, iguales ante el gobierno y la ley. Los militares refrendan esta igualdad³⁰.

5. En el Estado-Nación moderno los militares juegan un papel esencial

La eliminación de la violencia de los Estados, a nivel interno y externo, es un desafío al que todavía no se ha logrado llegar y que obliga a que el Estado continúe con las acciones conducentes a lograr el monopolio de la violencia. La humanidad desconoce cómo eliminar la violencia en sus relaciones “We know already that human beings are able to live in a more civilized manner with each other, but we do not know how to bring it about in our life with each other, or at least only sporadically, [...] the civilizing process is under way” (Fletcher, 1997, pp. 183-184).

6. El concepto de autonomía militar en América Latina se da en términos de crear, regular y ejecutar la Política de Seguridad y Defensa

Desde la escasa bibliografía sobre de la autonomía militar en Latinoamérica que pueda relacionarse con nuestro objeto de estudio, traemos siete autores para mostrar que la forma de conceptualizar la autonomía como capacidad es similar a la forma como la hemos definido en este trabajo, y que involucra, en conjunto o por separado, la creación, ejecución y regulación de la política. Recordemos que en nuestra definición la autonomía no sólo se limita a la *creación* sino también considera la *capacidad de regular y ejecutar*.

Forte (1996, p. 559) menciona dos temas de nuestro interés: 1) para el autor la autonomía puede ser de tipo institucional, doctrinaria o económica. Lo que se denomina como ámbitos institucionales, doctrinarios o económicos provee elementos que afectan a la autonomía, expresada como capacidad; 2) los militares argentinos, en el siglo XX actuaron con base en su interpretación, subjetiva, de la constitución nacional y de su subordinación al poder ejecutivo. Mientras para el autor es un elemento cultural el hecho de que los militares se subroguen la capacidad de evaluar los intereses de la patria de forma más “correcta” que

³⁰ No estamos diciendo que en el ámbito de las cosas singulares esta afirmación tenga validez para todos los casos, lo que decimos es que en el mundo del modelo conceptual establecido por Bendix son los militares los que al jurar lealtad al Estado se alinean a los principios que dan lugar a éste. En cuanto a las cosas singulares de hecho los militares juran lealtad a la constitución de los países y no a los gobiernos.

los civiles, para nosotros, este fenómeno se explica como la “lealtad” de los militares hacia el Estado, dependiendo de la forma como se de esta interpretación de lealtad en el proceso de formación del Estado y del monopolio de la violencia.

Para Brigagao, Agüero y Weeks (2004) la autonomía también es una *capacidad*. Brigagao (Varas, 1988, 147) afirma que la autonomía de las Fuerzas Militares es la capacidad que éstas tienen para definir (*crear*) sus propios fines institucionales y para formular lo que consideran es el interés nacional. Por su parte, Agüero (Varas, 1988, 167) entiende por autonomía la capacidad de las Fuerzas Armadas para formular objetivos (*creación de política*) y llevarlos a la práctica (*ejecución*). Para el caso chileno, la demostración de autonomía de las Fuerzas Militares se evidenció en la capacidad de transformarse en su propio Ministro de Defensa, en su propio Comité Legislativo, así como en la imposición en la Política Nacional de Defensa de la visión y concepción castrense de lo que es la Defensa Nacional (Varas, 1988, p. 18).

Weeks (2004, p. 159) entiende por supremacía civil la capacidad del gobierno para formular y conducir la Política General de Seguridad y Defensa, (*creación y regulación*) sin interferencia por parte de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, el autor establece que la supremacía civil se expresa cuando el gobierno define sus objetivos, estrategias y el rol de los militares (*creación y regulación*). Esta definición coincide con otro planteamiento anterior del mismo autor (Weeks, 2003, p. 23), en el cual no sólo establece en la capacidad de crear política sin interferencia, sino que también considera la capacidad de implantar la política y monitorear las políticas internas de los militares (en nuestras palabras, la política militar del Ministerio).

La *supremacía civil* la define Agüero como la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo la política general sin interferencia de los militares, para establecer objetivos y definir la organización para la defensa y para formular (*creación*), conducir y monitorear (*regulación*) la ejecución de la política militar (Agüero, 1995, p. 19). En otras palabras, los mismos atributos de creación, regulación y ejecución sobre la Política de Seguridad y Defensa que hemos utilizado en nuestra definición de autonomía militar. Desch (1999, p. 4) establece como *autonomía* la capacidad de decidir (*crear*) políticas. Finalmente, Dávila (1998, p. 128) define autonomía (*autonomía relativa*) como el “proceso por el cual

la intervención estratégica y crecientemente determinante en el control del orden público interno quedó en manos exclusivas de las concepciones, decisiones y operaciones de las Fuerzas Militares”, en otras palabras: creación, regulación y ejecución de la política.

7. Los militares jugaron un rol importante en el proceso de creación de los Estados-Nación en América Latina

El ejercicio de la autonomía militar se da, entonces, a partir de las guerras de independencia y el tipo particular de guerra librada (civil o limitada) generó Estados precarios sin predominio civil. Este patrón fue diferente al del proceso europeo que conllevó predominio civil. Weeks³¹ considera que para los militares de Latinoamérica el tema central durante los últimos doscientos años ha sido la creación y defensa de la patria y su rol de ser los custodios de la soberanía nacional. Por estas razones, los militares han sido tradicionalmente una fuerza central de la política en Latinoamérica: dominan la política de los Estados-Nación en el Siglo XIX y en muchos países en el siglo XX (Weeks, 2004, pp. 161-162).

Tal como Thies (2005) lo afirma, sólo recientemente algunos académicos han tratado de entender el proceso de formación del Estado en Latinoamérica considerando la guerra³². La evidencia aportada por Thies sirve para que Elías y Tilly argumenten que la guerra, en relación con los rivales externos e internos de los países Latinoamericanos, afectó los procesos de formación de los Estados. Esta es una afirmación consistente con la naturaleza general de la teoría “belicista”.

³¹ El artículo de Weeks está en la frontera entre aquellos que tratan de comprender en una perspectiva de teorías de largo plazo, y otros, en el campo de las relaciones civiles-militares, que se enfocan, como Weeks lo afirma (Weeks, 2004, p. 158), en elementos de corto plazo.

³² En razón de la naturaleza de este estudio hemos dirigido nuestra atención a aquellos trabajos que, considerando teorías a mediano y largo plazo, explican los procesos de formación del Estado dentro de un enfoque “belicista”, esto es, la guerra y el monopolio de la violencia. Existe literatura que desde conceptos culturales, ideológicos, sociales, económicos o políticos explica procesos de formación de los Estados en América Latina. Comentarios acerca de esta literatura se encuentran, entre otros, en Adelman, Jeremy. “Spanish-American Leviathan? State formation in Nineteenth-Century Spanish America”. En: *Comparative Studies in Society and History*, 40:2 (abril, 1998, pp. 391-408).

En su revisión bibliográfica de trabajos que consideran la guerra en procesos de formación del Estado en Latinoamérica³³, Thies (2005) concluye que los trabajos comparten similares desarrollos conceptuales en cuanto a que sin la existencia de fuertes amenazas externas no se producen Estados con sólidos aparatos institucionales para extraer recursos de la sociedad. En consecuencia el rol de los militares en la guerra y en los procesos de formación del Estado-Nación se da en cuanto a su participación en las guerras de independencia y en lo que se denomina como guerra limitada.

La guerra en Latinoamérica tuvo una naturaleza diferente a lo que hemos tratado hasta el momento, ha sido básicamente una guerra limitada y difiere de la guerra total del modelo de formación del Estado en Europa Occidental. Este punto es crucial, pues conlleva a una mayor tendencia hacia la autonomía por parte de los militares. Las guerras limitadas son de corta duración, afectan pequeñas áreas geográficas, se dan por temas económicos o de frontera entre Estados y tienen muy poco impacto en el ciudadano común (Thies, 2005, p. 453). Se presentan en forma de guerra civil y de ellas surgen diferentes monopolios de la violencia, con muy débiles e ineficientes formas de monopolios de impuestos³⁴. Este tipo de guerra, por estar desarrollada generalmente en los territorios nacionales, da a los militares un importante rol que les permite mayor interferencia en los procesos de formación del Estado-Nación y les brinda la base para un mayor reclamo de autonomía.

Las guerras limitadas son las “preferidas” por las élites latinoamericanas, no movilizan grandes recursos, ni cambios institucionales que impliquen un mayor control por parte de la sociedad civil al monopolio de la violencia por parte del Estado. Pereira afirma que “las guerras totales, aunque devastadoras, en sus consecuencias inmediatas pueden tener importantes y más positivos efectos políticos en comparación con las guerras limitadas [...] y pueden resultar mejor en términos de ciudadanía” (2003, p. 369); por lo anterior “la guerra en Latinoamérica no implicó ni dio a lugar a democracias basadas en la gente ni a Estados de bienestar [welfare state]”³⁵ (2003, p. 401).

³³A la fecha de escribir este aparte, primer semestre de 2006, después del trabajo de López-Alves en el 2000, sólo existían 4 trabajos sobre este tema, los cuales no fueron tomados en cuenta por considerarse que no son relevantes para nuestro trabajo.

³⁴ La denominación *monopolio de impuestos* considera todas las labores mediante las cuales un Estado extrae recursos de un territorio.

³⁵ Traducción del autor.

Para López-Alves (2000, p. 5) la guerra interna, o civil, fue el tipo de guerra que definió la senda en el proceso de formación estatal de América Latina. Su recuento histórico le permite establecer que los tipos de guerra, en conjunción con los tipos de movilización rural dan lugar a tipos determinados de regímenes o Estados. La construcción nacional no fue pacífica en Latinoamérica en el siglo XIX. Los casos en los cuales no se dieron conflictos son casi inexistentes.

Para Negretto, la argumentación de López-Alves conlleva el hecho de que países con fuertes partidos y débiles ejércitos fueran capaces de desarrollar estables regímenes democráticos al comienzo del siglo XX, mientras aquellos con débiles partidos y fuertes ejércitos fallaran en la democratización o tuvieran cortas experiencias democráticas, seguidas de regímenes autoritarios, militares la mayoría de las veces (Negretto, 2002, p. 168).

A diferencia de Europa, en Latinoamérica las instituciones estatales nunca penetraron la sociedad civil, dadas las características del tipo de guerra desarrollada. Ello condujo a que no se crearan estables y permanentes espacios de predicción de violencia, que permitieran relaciones económicas más dinámicas. La debilidad del Estado dio lugar, igualmente, a que la centralización de la autoridad se llevara a cabo más por negociación, a que se incorporaran insurrectos grupos armados y al regreso, en opinión de López-Alves, a la formación de los Estados-Nación (2000, pp. 25-31) en el siglo XVIII.

De las guerras de independencia y las guerras limitadas y civiles se derivaron el poder y la autonomía de los militares en Latinoamérica y privilegios para éstos, entre otros, como el fuero militar. En conclusión, fue la guerra y la forma como ésta se desarrolló en las sociedades agrarias post coloniales del siglo XIX lo que definió el proceso de formación estatal, la creación de instituciones y la forma como se generó la autonomía militar en América Latina.

8. En Europa el predominio civil sobre los militares obedeció a las características de los efectos de la guerra que se dieron en los procesos de formación del Estado-Nación

La pregunta es ¿por qué en Europa, pese a haber sido los militares fundamentales en el proceso de construcción del Estado-Nación, se da un predominio civil en los gobiernos? Tilly afirma que la experiencia europea de la formación del Estado da lugar a entender la

autonomía de los jefes militares en América Latina (1992, p. 16). El autor apunta a cinco consideraciones que pueden explicar esta situación de control civil sobre los militares: 1) el esfuerzo económico para sostener una fuerza militar llevó a desarrollar grandes “aparatos” estatales conformados por civiles, los cuales limitan a las Fuerzas Armadas; 2) el Estado, al negociar con los civiles la financiación de la guerra, dio a éstos una serie de derechos que también limitaron a los militares; 3) la expansión del Estado durante la guerra continuó después de la finalización de ésta; 4) los participantes en el esfuerzo por llevar a cabo la guerra, entre ellos los ciudadanos, adquirieron derechos que mantuvieron una vez terminada la guerra; 5) se incrementó la intervención del Estado en la economía nacional al haberse endeudado en los períodos de guerra (1992, p. 299).

Es claro para Tilly que en Europa se dio un proceso de contención a los militares, basado en los cinco puntos mencionados. Podría argumentarse que al desarrollarse procesos diferentes se disminuiría el control civil sobre los militares y se generaría una gran autonomía de los cuerpos armados, pues situaciones de menores requerimientos de niveles impositivos, como en el caso latinoamericano, podrían dar lugar a la creación de Estados débiles con menos garantías para los ciudadanos. Adicionalmente, Tilly aporta tres elementos más a considerar en relación con el incremento de la autonomía de los militares. Primero, la tendencia de los militares a ocupar el poder ante fallas de las instituciones manejadas por civiles. Segundo, el incremento de la fuerza de los militares en los países en los cuales los militares reciben recursos y ayuda externa de otros países. Tercero, los casos en los que los recursos externos o provenientes del exterior para los militares implican a cambio algún tipo de subordinación política hacia otros Estados, lo que disminuye la dinámica de la búsqueda y el logro del predominio civil sobre las organizaciones militares en los países receptores de recursos (1992, p. 316).

Pereira (2003, p. 387) también considera que los efectos logrados en Europa en el proceso de negociación de recursos para la guerra han sido diferentes a los alcanzados en otros países con menores requerimientos impositivos, lo que da lugar a Estados débiles, con menores garantías para los ciudadanos, y de ello, a una mayor autonomía por parte de los militares. Pereira, considerando como objeto de análisis el impacto del accionar de las Fuerzas Armadas irregulares en el proceso de formación estatal y contrastando esta situación con el modelo de formación del Estado europeo, concluye que: 1) muchos países en desarrollo no

han logrado el monopolio legítimo de la violencia y la coerción que lograron los países europeos en el siglo XIX; 2) en estos países la capacidad de monopolio de la coerción por parte del Estado parte de intrincados procesos de negociación que frecuentemente se renegocian; 3) no se da una clara división de roles entre las Fuerzas Militares y la policía, incluso en algunos casos los roles se traslapan; 4) fuerzas paramilitares ejercen la coerción en sus territorios. En estos procesos de formación estatal, las Fuerzas Armadas irregulares afectan la conformación del Estado tanto como lo hacen las Fuerzas regulares en el modelo de formación del Estado de Europa Occidental.

En conclusión, tanto Tilly como Pereira apuntan a las diferencias por las cuales la autonomía de los militares es mayor en América Latina que en Europa y coinciden en que estas diferencias están basadas en la forma como se han dado los procesos de formación del Estado-Nación.

II. Autonomía militar: profesión y profesionalización³⁶

La tendencia hacia la autonomía de las Fuerzas Militares no sólo proviene de los procesos de formación del Estado y construcción de nacionalidad. Como vamos a mostrar, esta tendencia proviene también de la profesión observada como autoridad, entre otros.³⁷

Las proposiciones de este apartado se han estructurado así: las cuatro primeras se centran en la profesión militar, la cual evolucina desde los procesos de formación del Estado, hasta la autoridad profesional, tal como se entiende hoy en día; en las dos siguientes nos referimos al peculiar sistema de castigos y recompensas que dan lugar a una forma de caracterizar este tipo de instituciones y al control que tienen los militares sobre los procesos educativos, entre otros; las tres siguientes se refieren a los militares como grupo profesio-

³⁶ Una versión de esta parte fue publicada en la Revista “Ensayos de Seguridad y Defensa”, –Esdeque–, 2007 (Romero, 2007).

³⁷ Moskos (1976) lleva a cabo una revisión bibliográfica del tema de los militares en la sociología. Teniendo en cuenta a Moskos (1976), no consideraremos las aproximaciones al tema de los militares de aquellos que se enfocan en: 1) el soldado como tal; 2) el soldado ciudadano; 3) el soldado del tercer mundo (Moskos, 1976, p. 55). Tampoco nos contribuyen 1) las macro teorías de sistemas militares que consideran tanto países industrializados, como no industrializados; 2) los Estudios monográficos de la organización social de las Fuerzas Armadas en un determinado país; 3) el rol de los militares como modernizadores, y 4) los militares como representantes o provenientes de determinados grupos sociales (Moskos, 1976, p. 67).

nal; la siguiente, desarrolla el planteamiento en la literatura de un nuevo tipo de profesionalismo, además de la reticencia de los civiles por abocar temas militares; las dos siguientes proposiciones se centran en el importante incremento de recursos para los fines de seguridad y defensa y en la posibilidad que los militares se constituyan como una élite, y, finalmente, se concluye tratando la relación entre profesión, guerra y el incremento de la autonomía debido a esta relación.

1. El proceso de formación del Estado da lugar a la profesionalización de los militares

La existencia del Estado es el fundamento de la constitución de las Fuerzas Armadas, lo cual tiene dos grandes implicaciones. La primera, es que les confiere un grado de exclusividad en el uso de la violencia (ver capítulo 1, sección 1, parte 1, numeral 1), lo que refuerza el profesionalismo y su autoridad funcional, que se traduce en mayor autonomía. La segunda, es que los cuerpos militares tienen una mayor seguridad de su sobrevivencia como organización, en comparación con otras organizaciones estatales. Su sobrevivencia está atada a la sobrevivencia del Estado, lo que les da, entonces, una fuerte base para hacer valer sus posiciones. De esta forma, soportados en una base estatal, los servicios armados del Estado ejercen su rol con base en la especialización de la aplicación de la violencia legítima, especialización que es el pilar de su injerencia y que es reforzada permanentemente.

Lo anterior presupone que las Fuerzas Armadas sean un instrumento organizado del Estado no sólo para que este pueda mantener y ejercer su autoridad política, sino porque la exclusividad otorgada a las Fuerzas Armadas, de las que se deriva su autoridad funcional, está basada en la capacidad profesional del ejercicio de la violencia.

Huntington identifica el Estado-Nación moderno como el fundamento de los cuerpos militares y de su tendencia hacia la profesionalización. Los elementos que dan base a su afirmación son: 1) el Estado como fuente reconocida de autoridad legítima sobre las Fuerzas Armadas, tema del cual ya hemos hablado en la sección anterior; y 2) la necesidad de tener un cuerpo armado independiente, libre de lealtades de clase o partidarias, un verdadero ejército profesional, dado que se ha producido el surgimiento de partidos e ideas políticas y el desarrollo de la tecnología, el industrialismo y el urbanismo (1995, pp. 43-45).

Las Fuerzas Armadas son, entonces, un instrumento organizado del Estado con tendencia hacia la profesionalización, profesionalización que también es coadyuvada por el hecho de que las Fuerzas Armadas son la garantía de la independencia, soberanía e integridad nacional (Edmonds, 1988, p. 29).

Nos resta sólo comentar un argumento desarrollado por Finer: los valores que generalmente dan lugar a la formación del Estado son los que generan un continuo énfasis en la necesidad de fortalecer el profesionalismo militar. Estos valores son el nacionalismo y la soberanía, que se identifican con las Fuerzas Armadas (1969, p. 49). Cerramos, entonces, con la observación de que el profesionalismo de las Fuerzas Armadas, como resultante del proceso de formación del Estado-Nación moderno, da lugar a la tendencia a la autonomía y a su intervención en política (p. 272).

2. La definición³⁸ de la profesión militar con base en el rol desempeñado en el Estado-Nación moderno da lugar a la tendencia hacia la autonomía

Cuando los autores se refieren al término *profesionalismo*³⁹ *militar*, hacen referencia a diferentes significados: las habilidades requeridas para desempeñar las tareas dadas en un Esta-

³⁸ Una definición adecuada de las cosas permite derivar de ellas sus atributos. (Spinoza, 2006, prop. 95 y 96).

³⁹ Dejamos de lado el significado de *profesionalismo* en términos de definición operacional que permite comparar o medir. El significado de profesionalismo como definición operacional es evidente en Forster *et al.* (2002), aunque la determinación o la definición del significado también se da en términos del deber ser. El militar profesional acepta que su rol es cumplir con lo solicitado por el gobierno civil dentro de los más altos niveles de eficiencia, eficacia y efectividad. Por lo anterior, el autor nos habla de la tendencia a la autonomía, producto de la profesión o de la profesionalización. Los autores establecen, con base en la definición mencionada en el párrafo anterior (Forster, *et al.* 2002), un tipo ideal, en el que se efectúan comparaciones. La profesión está atada a una serie de procesos que permiten cumplir con la definición operacional. Es claro que una definición operacional es útil, por ejemplo, en términos de administración por parte del gobierno civil del estamento militar. Para ello, se proponen cuatro características básicas de la profesionalización: rol, nivel de “expertice”, responsabilidad y promoción basada en logros. A partir de aquí la medición de profesionalización de las Fuerzas Armadas se facilita, pues se consideran estas cuatro características de la profesión contra las diferentes estructuras de las Fuerzas Militares. Estas estructuras se catalogan en el contexto de la post guerra fría en 4 modelos: “power projection model”, modelo de defensa territorial, modelo post-neutral y modelo neutral (Forster *et al.*, 2002, p. 235).

do-Nación; o el significado normativo⁴⁰, en términos del deber ser al estilo de Huntington, entre otros.

Evetts (2003, p. 771), al tratar el tema del profesionalismo militar, se refiere a una serie de habilidades específicas: al dominio exclusivo de un área del conocimiento, a la capacidad o poder de definición y comprensión de la naturaleza de los problemas del área, al control del acceso de quienes pueden formular soluciones y a la autonomía profesional en el proceso de toma de decisiones y en las prácticas laborales.

Autores que establecen la definición en términos del deber ser, tal como Young (2005), definen al *soldado profesional* como aquel que acepta que su tarea es cumplir con las instrucciones del gobierno civil del Estado de la forma más efectiva y eficiente y que, por lo tanto, la organización y estructura interna del cuerpo militar refleja la aceptación de su rol. Por lo anterior, la capacitación se debe dar con el propósito de cumplir los roles y las misiones en la forma establecida en la definición. A manera de ejemplo, el autor cita las tareas que debe cumplir el cuerpo de militares para recibir el entrenamiento adecuado. Algunas de estas tareas son: el manejo de los medios de la organización militar para ser exitosos en el campo de batalla; el manejo de alta tecnología en los armamentos; el establecer objetivos, condiciones y estándares; planear operaciones; comandar y liderar. Este es un entrenamiento especializado, no abierto a la comunidad en general (Young, 2005, pp. 20-21), lo que genera que los militares gocen del monopolio del conocimiento de la aplicación de la coerción.

Pero la mención de este tipo de definición es más que anecdótica. Al haberse definido así el *profesionalismo militar*, se da lugar a que el autor afirme que las normas culturales son diferentes entre políticos y militares y que de ello se desprende la tensión en una democracia (Young, 2005, p. 23) y nosotros complementamos, la tendencia hacia la autonomía militar.

3. Las características del profesionalismo militar dan lugar a la tendencia hacia la autonomía

⁴⁰ Este significado del “deber ser” está entonces sesgado ideológicamente de acuerdo con régimen, ya sea la democracia liberal moderna u otro.

Las Fuerzas Armadas, la sociedad y la guerra son inseparables y están interrelacionadas en el soldado que, dadas unas habilidades específicas y un rol y misión a desempeñar, genera una organización y unas interrelaciones sociales especiales.

Los libros de Mills⁴¹, Huntington y Janowitz abrieron la puerta a los estudios de las relaciones civiles y militares, y a la forma del ejercicio del poder dentro del Estado (Edmonds, 1988, p. 16). Estos dos últimos autores sugirieron que el profesionalismo es el corazón de la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad. Aunque las visiones de Huntington y Janowitz son diferentes, ambos van a los requerimientos intrínsecos de la profesión y en sus perspectivas establecen las relaciones sobre diferentes enfoques metodológicos.

El énfasis en cuanto a la profesión también es compartido por Sarkesian. La profesión establece, de acuerdo con sus características, la forma como se da la vinculación del subsistema militar en el sistema político y, en consecuencia, determina no sólo las relaciones civiles militares (Sarkesian, 1981, p. 285), sino las estructuras organizacionales de las Fuerzas Militares que obedecen a la necesidad de mantener altos niveles de disciplina, capacidad de combate y eficiencia organizacional (Edmonds, 1986, p. 31).

Pero es hora de definir qué es lo que hace a la profesión militar diferente en relación con otras profesiones. Para ello tomaremos a Edmonds y Cohen. La profesión militar es única y diferente, debido a las siguientes características: 1) los cuerpos armados requieren de un largo entrenamiento para la apropiación de las especificidades de su misión, como son, entre otros, el conocimiento de las armas, de la defensa nacional, de las tecnologías y de las técnicas de la guerra; 2) la profesión militar tiene una autoridad basada en su conocimiento especializado, que no es colectivo y que obliga a los civiles o a los ciudadanos a subordinarse⁴² a esta; 3) la sociedad le ha entregado una serie de privilegios, tales como la determinación de la forma de la incorporación al servicio, los requisitos mínimos de competencia, el entrenamiento y su contenido; 4) la sociedad, asimismo, le ha otorgado por ley a esta profesión la calidad única de ser instrumento en el monopolio del uso o ejercicio de la violencia; 5) la profesión establece su propio código de ética (Edmonds, 1988, pp. 38-41). Estas características establecen por qué el ejercicio de esta profesión se diferencia con

⁴¹ El aporte de Mills es significativo. Sin embargo, por desbordar el tema central de esta proposición, no lo revisaremos en esta parte, sino en lo relacionado con los militares como élite.

⁴² En otras visiones las Fuerzas Armadas como instituciones están supeditadas a la sociedad o al gobierno. El gobierno, entonces, no es un cliente, es quien comanda.

la operación de otros monopolios estatales, como el de los impuestos o la aplicación de la justicia.

Para Cohen (2002, pp. 241-248) la profesión militar es excepcional, dado que cuenta con las siguientes características: 1) tiene un sólo empleador, el gobierno; 2) tiene básicamente una estructura dentro del conjunto de organizaciones del Estado; 3) el propósito de la profesión es cumplir con objetivos políticos, a menudo ambiguos, contradictorios e inciertos; 4) la naturaleza de sus requerimientos y habilidades profesionales implica la existencia de un guerrero ideológicamente motivado, preparado permanentemente para enfrentarse al combate, al terror, el odio y el deseo de gloria; 5) no tiene una serie de procedimientos únicos ante la guerra, pues cada guerra es única y con múltiples y diferentes circunstancias y acciones; 6) tiene un código de honor, que es una distinción característica y propia.

Las características de la profesión militar enunciadas por Edmonds y Cohen dan lugar a la capacidad de los militares para crear, regular y ejecutar la política debido a los siguientes factores: 1) tienen un conocimiento especializado, fruto de un largo entrenamiento, que da base a su autoridad funcional; 2) la sociedad les ha entregado privilegios en cuanto al manejo de su organización y es el único organismo del Estado mediante el cual éste ejerce el monopolio de la violencia; 3) su función los lleva a establecer una posición ante el planteamiento de objetivos políticos que, como los menciona el autor, pueden ser ambiguos, contradictorios o inciertos; 4) al no existir procedimientos únicos ante la guerra, los militares tienen autonomía no solamente en el proceso de toma de decisiones operacionales, sino, generalmente, en el control de la evaluación de estas acciones en el campo de batalla. Finalmente, el código de honor y los otros elementos mencionados les confieren un monolítico sentido de espíritu de cuerpo, que los hace poderosos participantes en los procesos de toma de decisiones.

4. La autoridad profesional de los militares ha dado lugar a adscribirles una importante autonomía en el área militar

En su planteamiento más general el término *profesión* se refiere a las habilidades requeridas para cumplir unas tareas dadas (ver capítulo 1, sección 1, parte II, numeral 3).

La autoridad profesional de los militares es tal, en términos de autonomía, que parece que se llega al acuerdo de que la mejor forma de control civil sobre los militares es no con-

trolarlos en los temas de su área profesional. Este acuerdo surge no sólo por la posición que mantienen los militares en cuanto a que una vez que reciben una misión tienen total discrecionalidad para cumplirla, sino también por la representativa posición de los políticos que en muchos casos deciden separar las esferas políticas y militares, dando a los militares amplia autonomía en su área. Esta posición está representada por el enfoque, por ejemplo, del presidente Bush, establecida en la frase “we did politics and you [the military] superbly did the fighting” (Cohen, 2002, pp. 1-4).

Pero esta posición no es únicamente de los militares o de algunos políticos. Según Huntington (1957)⁴³, la forma más efectiva de control civil sobre los militares es la maximización del profesionalismo, aislándolos de la política y dándoles libertad en temas militares. Sin embargo, Cohen trae a colación el ejemplo de cuatro exitosos líderes guerreros, Abraham Lincoln, Georges Clemenceau, Winston Churchill y David Ben-Gurion, quienes hicieron lo contrario a lo recomendado por los generales, por Bush o por Huntington, y que tal vez por ello fueron líderes exitosos, aun en contra de la voluntad de los militares y corriendo el riesgo de ser depuestos por ellos (Cohen, 2002, pp. 1-4).

5. El peculiar sistema de castigos y recompensas, la caracterización de la organización militar como una “*total institutions*”, la forma especial de disciplina y el Código de honor y moral dan lugar a la tendencia a la autonomía

El sistema de castigos y recompensas es particular en la profesión militar, considera los castigos más fuertes existentes en la sociedad y los ejerce mediante mecanismos propios de las Fuerzas Armadas. Los militares están sujetos a la ley marcial por actos de negligencia, incompetencia o desobediencia. La lógica de la existencia de esta facultad estriba en que sin ella, las Fuerzas Armadas no estarían en capacidad de lograr la disciplina y el cumplimiento de las tareas y operaciones en circunstancias de alta presión. El sistema de castigos está aparejado con el sistema simbólico de recompensas y privilegios que varían en forma y contenido en los diversos cuerpos armados del mundo. El vínculo se presenta en el hecho de que no sólo se otorgan privilegios, sino que también éstos pueden ser retirados como forma de castigo (Edmonds, 1988, p. 36). Al manejar los militares con autonomía el sistema

⁴³ “*The essence of objective civilian control is the recognition of autonomous military professionalism*” (Huntington 1957, p. 83).

de castigos y recompensas tienen la capacidad de regular las actividades propias de su profesión, al estimular o no comportamientos organizacionales. Por lo tanto, se da lugar a la autonomía militar como la capacidad que tienen los jefes militares de regular las operaciones y los comportamientos esperados de los miembros de su organización. Las políticas consideran los diferentes roles existentes para el logro de los objetivos militares.

El sistema de recompensas y castigos, el cual marca una diferencia con otras profesiones, va en conjunto, en cuanto a su diferenciación social, con otro concepto que nos da luces para comprender las Fuerzas Armadas. Lo propio de la profesión militar conduce a que se considere que los militares pueden llevar a cabo mejor sus propósitos sin interferencia externa. Por ello, las organizaciones militares pueden ser consideradas como “*total institutions*”, denominación utilizada para referirse a organizaciones que crean una barrera entre ellas y el mundo exterior, evitando así interacciones con el medio (Goffman, 1961). En esta categoría, conjuntamente con los cuerpos armados, se consideran las prisiones, los asilos de locos y los monasterios (Goffman, 1961). La creación de una barrera entre las Fuerzas Militares y el mundo exterior refuerza la capacidad de toma de decisiones de éstas dentro de la lógica propia de la organización, lo que fortalece la autoridad profesional y, de ello, da lugar a la autonomía.

Los militares se consolidan como un cuerpo coherente, basado en normas y valores propios de la institución, lo cual genera una base para el sentido de identidad como grupo. Es característica común de las *instituciones totales* un rompimiento, por parte de sus miembros, de los valores y normas preexistentes, para incorporar los propios de la institución. El rompimiento y la incorporación de normas y valores se da mediante el entrenamiento y las experiencias intensas⁴⁴, los cuales rompen con los valores que tenía el recluta al entrar al cuerpo militar y que son reemplazados por los valores de la institución. Este proceso es más de mortificación que de socialización⁴⁵ (Edmonds, 1988, pp. 34-35). El código de

⁴⁴ Esta es una iniciación por mortificación. Para Janowitz (1960), las técnicas de iniciación en la vida militar están basadas en disciplina estricta, detallada regulación de las rutinas diarias, énfasis en el deporte, inductación en las tradiciones militares y la etiqueta profesional. Sin importar la evolución en la profesionalización militar, además de las técnicas de iniciación, persisten la estricta disciplina y los diferentes métodos de “hazing” que operan como un sistema (Janowitz, 1960, pp. 128-138).

⁴⁵ El autor menciona a Erving Goffman (1961) como referencia a interpretar los cuerpos militares como “total institution”.

honor⁴⁶, la moral y la disciplina es inculcado en el proceso de adoctrinación, en el cual se infunden los valores de la institución.

El sentido de identidad como grupo también es fortalecido por la etiqueta profesional que genera cohesión e identidad organizacional, lo que también da lugar a la tendencia hacia la autonomía. Se regla el comportamiento a través de la etiqueta. Los militares, dinámicamente, cumplen la etiqueta profesional, incluyendo sus ceremonias. Las ceremonias fusionan los roles privados y oficiales e instruyen al militar y a su esposa acerca de la conducta apropiada para cada fase de la vida, desde su vinculación al servicio, hasta la muerte (Janowitz, 1960, pp. 196-201).

La conducta apropiada de los militares está basada no sólo en la etiqueta, sino en el código de honor, el cual también genera sentido de identidad. Los cuatro elementos que generalmente conforman el código de honor y que continúan vigentes son: la conducta de caballero, la lealtad, la hermandad y la búsqueda de la gloria (Janowitz, 1960, pp. 218-234). Estos elementos los separan del código de honor de la sociedad en su conjunto, pues se la lealtad y la hermandad se entiende entre sus iguales y tanto la conducta de caballero, como la búsqueda de gloria se da en términos militares.

La moral, el liderazgo y la disciplina son fundamentales para el éxito de las operaciones. Edmonds define la *moral* como un atributo que permite que individuos y grupos puedan ir más allá de las expectativas organizacionales, lo que permite mantener unidos hombres y grupos, aun sometidos a presión externa. El modelo militar de liderazgo considera cualidades del líder tales como integridad, madurez, habilidades para enfrentar problemas complejos, buen juicio, sentido común y la capacidad para desarrollar efectivamente operaciones de combate y con especial consideración con la vida de los hombres bajo su mando (Edmonds, 1988, p. 32). La disciplina⁴⁷ militar es fundamental, dada su importancia en la guerra (Janowitz, 1960, p. 32). La moral, el liderazgo y la disciplina fortalecen la autoridad pro-

⁴⁶ Por medio del cumplimiento del código de honor, en la perspectiva normativa, se espera que los militares acepten la supremacía civil y las reglas de su interacción con los civiles que permite a los líderes militares operar bajo procedimientos y reglas establecidas en su función de ofrecer consejo y dar opiniones, a veces contrarias, en relación con la política nacional de defensa.

⁴⁷ Ya mencionamos que para Weber la disciplina es fundamental en los cuerpos militares y con base en ella se definen aun las armas a utilizar.

fesional y funcional del militar dentro del Estado, como experto en la administración y aplicación de la violencia, lo que fortalece su tendencia hacia el logro de autonomía.

6. El control de los militares sobre los procesos educativos, la selección y promoción de sus miembros y las modificaciones recientes en los contenidos formativos refuerzan la tendencia hacia la autonomía

La solidez y coherencia de la profesión, como tal, está también basada en el hecho de que tanto el ingreso, como la promoción están en manos de los militares. La dinámica de la promoción, se da desde los primeros años de ingreso en las escuelas de educación. De acuerdo con la selección por ellos efectuada, los militares entran a las academias de nivel táctico, de comandante de medio nivel o a las de Generales. La Escuela de Generales se enfoca en asuntos estratégicos con aproximaciones sofisticadas a las relaciones internacionales, que proveen las habilidades necesarias para interactuar de forma eficaz con el estamento civil. Al estar en manos de los militares el proceso educativo⁴⁸, se fortalece la autonomía militar pues se hace a los militares menos sensibles a solicitudes o puntos de vista civiles (Janowitz, 1960, pp. 139-145).

Ya en 1960 Janowitz había hablado de que el proceso educativo produce “*civilized military managers*” (Janowitz, 1960, p. 160). Este tema es retomado por Mileham (2004) quien afirma que los guerreros civilizados son el producto del desarrollo de una serie de nuevas disciplinas profesionales. Las disciplinas son divididas en unas de carácter general y otras de tipo práctico. Las disciplinas profesionales de tipo general consideran la interacción con otras organizaciones nacionales e internacionales, civiles y militares relacionadas con los temas de seguridad. Las de tipo práctico, contemplan, entre otras, las habilidades técnicas y

⁴⁸ Para Janowitz (1960, p. 139), el más importante logro de la educación militar es la aceptación mecánica por parte del estamento castrense, de la supremacía civil. Sin embargo, los militares son enseñados a no tener preferencias partidistas, pero también a presionar a los civiles para la obtención de recursos, presión justificada en la necesidad de estar permanentemente preparados para la guerra. Aunque se pudiese entender que la educación da soporte a la supremacía civil, lo que en cualquier forma es evidente es que esta educación promueve la defensa de los intereses corporativos de los militares para, por un lado, satisfacer las mínimas demandas para estar preparados para la guerra y, por el otro, para reforzar su autoridad profesional que los lleva a inmiscuirse en la esfera política.

uso de tecnología, la forma de medir el desempeño militar⁴⁹, la relación con la sociedad y la definición del *ethos* o del ideal de excelencia a lograr. El desarrollo de estas disciplinas conlleva a lo que el autor define como la conformación de un *guerrero, soldado civilizado*.⁵⁰

Mileham considera que la evolución prevista por Janowitz se ha cumplido. Las Fuerzas Armadas han evolucionado hacia métodos persuasivos de control, los ascensos tienden a ser más por competencia que por clientelismo (*patronage*), la disminución de la brecha entre habilidades profesionales militares y civiles se ha dado, el desarrollo explícito de un *ethos* político se ha logrado, el fortalecimiento del rol de los militares como consejeros al servicio del Estado en materia de seguridad se ha legitimado y se ha dado el desarrollo militar de tareas diferentes a las de la exclusiva aplicación de la fuerza y la coerción (Mileham, 2004, pp. 82-94). Esta tendencia, aquí reseñada, les permite a los militares una forma institucional de expresar sus ideas y el punto de vista militar, lo cual constituye un elemento formal más que fortalece la tendencia hacia la autonomía.

7. Los militares pueden ser considerados como un grupo profesional. La evolución de este grupo conlleva, entre otros, al corporativismo, lo que da lugar a su comportamiento como grupo de interés y a la búsqueda de autonomía

La consideración de los militares como un grupo profesional es relevante. Este tipo de grupos no sólo se ajusta a cambios tecnológicos, económicos o políticos; también trata de anticipar, influenciar y regular dichos cambios, porque sus efectos impactan los intereses corporativos. ¿Qué tanto lo pueden hacer? Esto depende de la autoridad funcional que posean, el prestigio social y las conexiones sociales con otras élites locales (Abrahamsson, 1972, p. 17).

Los componentes más importantes de la profesionalización⁵¹ en la evolución del grupo profesional son teoría, ética y corporativismo. La *teoría* es el conjunto de doctrinas que se consideran fundamentales para la práctica profesional y de su prestigio. La *ética* reglamenta

⁴⁹ Es curioso que el autor se refiera como ejemplo a esquemas civiles tales como el *benchmarking* y los estándares ISO.

⁵⁰ Sin que se ponga en peligro el que las Fuerzas Armadas deben estar listas y dispuestas a pelear llevando a cabo actos no civilizados de violencia y destrucción.

⁵¹ Profesionalización como transformación histórica de este particular tipo de ocupación afectada por factores políticos y económicos.

el comportamiento con sus colegas, sus clientes y el público y está conformada por una serie de reglas. Por su parte, el *carácter corporativo* se deriva del proceso educativo que incluye códigos, rituales, símbolos, comunicaciones, la rotación entre funciones de *staff* y de comando, recompensas profesionales y la legítima forma de ascenso social. Este carácter es la forma básica de cohesión basada en características semejantes de clase (Abrahamsson, 1972, p. 69).

La profesionalización militar crea expertos y el requerimiento de recursos por parte del Estado. También conlleva la consecución por parte de los militares de objetivos e intereses corporativos, los cuales no se puede garantizar que sean los mismos que los de la sociedad o el Estado. La consecución de los intereses corporativos, fruto de la profesionalización, implica que los militares se comporten como un grupo de interés que perseguirá su sobrevivencia⁵² sin ninguna seguridad de imparcialidad. Entonces, la búsqueda de intereses corporativos⁵³ fruto de la profesionalización implica que los militares se comporten como un grupo de interés⁵⁴, que perseguirá su sobrevivencia y sin que se de ninguna seguridad de la permanente validez de su imparcialidad⁵⁵ (Abrahamsson, 1972, p. 162).

8. La evolución del grupo profesional militar da lugar a la creación de una forma

⁵² El lector notará que esta interpretación basada en datos empíricos difiere sustancialmente de la de Huntington. Lo mismo se puede decir de los trabajos de Wright Mills y Janowitz.

⁵³ El enfoque de los cuerpos militares como corporación también es considerado por Finer, pues los militares, según el autor, son celosos de sus privilegios como corporación y tratan de mantenerlos. Por lo anterior, esta dinámica también da lugar a su autonomía, dado que es uno de los motivos para que intervengan en política (Finer, 1969, p. 66).

⁵⁴ Esta perspectiva es compartida por Janowitz. Los militares son un grupo de presión con características muy especiales, dado sus inmensos recursos y por estar en sus manos la seguridad nacional, y sería un error político no considerarlos como tal. Por lo anterior, los militares han acumulado un inmenso poder que permea a la sociedad, el cual ejercen para presionar por mayores presupuestos. Janowitz trae un punto hasta ahora no considerado y es que son un grupo de interés con diversas miradas en relación con la doctrina y las relaciones exteriores. Por lo tanto, no son un grupo monolítico de poder (Janowitz, 1960, VIII).

⁵⁵ Dos temas deben ser considerados. Para el autor esta es una realidad que la sociedad deberá tener en cuenta cuando considere los medios para el logro del control civil. Por otro lado, el estudio que dio lugar al libro se centró en Europa Occidental y Estados Unidos, con referencias a países en desarrollo (Abrahamsson, 1972, p. 150). Qué tan generalizables sean sus observaciones en un país en particular, depende de qué tanto se hayan dado en esa situación histórica concreta los fenómenos que marcaron, en sus características generales, la profesionalización de los militares en el mundo occidental.

singular de pensamiento, denominada *pensamiento militar*, la cual, debido a las características corporativas, influye en la sociedad en su conjunto.

Esta influencia contribuye a su autonomía

Los objetivos e intereses corporativos se dan como resultado de una serie de mecanismos⁵⁶ mediante los cuales se crean profesionales militares. El producto de estos mecanismos, en los profesionales militares, es un conjunto coherente, “*pure, crystallized*”, de valores que se denominan como el pensamiento militar⁵⁷, el cual está caracterizado por la existencia de nacionalismo, la visión pesimista del comportamiento humano, la posibilidad permanente de la guerra (alarmismo), posiciones políticas conservadoras y autoritarismo. El autor reclama que estas dos últimas características no pueden generalizarse. En cambio, las tres primeras se derivan inmediatamente de los objetivos y propósitos militares y son independientes de los cambios estructurales de las organizaciones militares; por lo tanto, son generalizables (Abrahamsson, 1972, pp. 73-78).

La influencia de los militares está constituida por la existencia y divulgación de una forma de ver, desde la profesión, las relaciones entre el Estado y los otros Estados o las relaciones de conflicto interno. Los militares diseminan el pensamiento militar. La influencia se lleva a cabo en períodos de guerra y de paz. Con el propósito de divulgar su visión, los militares se han vuelto eficientes en la utilización de las relaciones públicas y de la propaganda y han logrado llegar a un mayor círculo público (Abrahamsson, 1972, pp. 152-153), lo que ha posibilitado la consideración de sus posiciones en la creación, regulación y ejecución de la política.

9. La autonomía producto de la evolución de los militares como

⁵⁶ Procesos formales e informales de socialización tales como la educación, interacción entre colegas, lecturas seleccionadas y conferencias. Estos son los medios para transmitir a los militares los valores y objetivos que deben lograr en su vida profesional (Abrahamsson, 1972, p. 156).

⁵⁷ El pensamiento militar expresado como valores corporativos da lugar a la influencia de los militares. Sin embargo, el logro de la influencia sólo lo pueden hacer si se minimizan los posibles dissentimientos internos y los conflictos en cuanto a la consecución de los más importantes objetivos. Esta minimización de la disensión interna es posible porque los militares ejercen control sobre la selección, socialización y promoción de sus miembros. Por ello, tienen la posibilidad de tener aceptadas rotaciones de líderes y la lealtad interna hacia los valores profesionales que les permiten enfrentar a aquellas fuerzas externas que puedan ser una amenaza a sus valores básicos (Abrahamsson, 1972, pp. 155-156).

grupo profesional los constituye como un poder político

El poder político como resultado de los elementos que dan lugar a la autonomía, discutidos hasta el momento, no es independiente de otros actores sociales. La obediencia de los militares siempre está vinculada a algún grupo político o ideología. Las motivaciones militares para servir tienen conexión con ideologías y posiciones políticas. Militares y política no se pueden separar, pues actúan en procesos de interacción continuos. Por ello, los militares tienen capacidad de influir: *“If the military is a machine, it possesses the definitive capability of influencing its programmers”* (Abrahamsson, 1972, p. 160).

Según Abrahamsson las bases del poder político de los militares se refuerzan debido a 5 elementos: 1) el incremento de los recursos de poder de los militares que produce estímulos para una mayor acumulación; 2) las habilidades profesionales que éstos adquieren son adaptables y se relacionan cada vez más con mundo civil; (3) el incremento de intercambios de posiciones laborales y de gobierno; (4) el entrenamiento recibido por los militares para elaborar evaluaciones políticas que les permite medir el impacto político de la guerra, que conlleva la erosión de la distinción entre lo estratégico y lo político, y 5) el mantenimiento de su influencia sobre lo estratégico, que es reclamado por los militares como tema estrictamente castrense (1972, p. 153).

En consecuencia, los militares representan una fuerza formidable en la lucha política por la distribución y utilización de los recursos nacionales y su visión de las cosas los ha llevado históricamente a asociarse con las élites que gobiernan y que tienen posiciones conservadoras basadas en el orden, la jerarquía, y las acciones estabilizadoras sociales basadas en la Iglesia, la familia y la propiedad privada (Abrahamsson, 1972, p. 111).

Por sus características derivadas de la profesionalización, los militares están posibilitados para ejercer el poder político, esto es, sobrepasar la resistencia civil en el proceso de toma de decisiones en la implantación de objetivos militares. El establecimiento militar está siempre activo, tiene considerables recursos y puede movilizar apoyo de la población y de sus miembros para el logro de sus objetivos. La difusa línea divisoria entre estrategia y política crea incertidumbres acerca de cuáles actividades militares pueden ser legítimamente controladas por las autoridades políticas civiles (Abrahamsson, 1972, pp. 127-128).

10. La tendencia hacia la autonomía de los militares es tal, que se ha

planteado un nuevo tipo de profesionalismo

Hemos visto cómo el ejercicio de la autonomía es expresado por parte de los militares de diferentes formas, debido a su profesión en la perspectiva técnica. Lo que falta por proponer es un enfoque que considere que los militares son una institución política y que, por lo tanto, deben tener influencia y acceso al proceso político por medio de diversos canales formales e informales. Por ser una institución política, para Sarkesian, los militares deben poseer educación política para defender los imperativos de una democracia liberal. Sin embargo, el autor aclara que poseer intereses políticos no implica tener acción política o participación en movimientos o grupos políticos (Sarkesian, 1981, pp. 293).

11. La creciente sofisticación técnica y tecnológica de la profesionalización militar ha conducido a un incremento de recursos destinados a fines de seguridad y defensa, lo que ha generado, en algunos casos, una visión militarista de la sociedad y, en otros, un control militar sobre recursos sustanciales de la sociedad. Esto último incrementa la autonomía militar

Se ha considerado, como creencia común, que la tendencia hacia la autonomía también proviene del hecho de que la profesionalización militar implica aumento de los recursos bajo el dominio militar. Wolpin (1983) da sustento a este argumento, relacionando los conceptos de *profesionalismo* y *militarización*: el profesionalismo trae consigo la tendencia al logro de efectividad y, por lo tanto, a la adquisición de tecnologías costosas, complejas, modernas y sofisticadas. Por un lado, el incremento de los recursos técnicos y tecnológicos específicos para fines militares refuerza la tendencia hacia la profesionalización militar y, por el otro, se genera militarización cuando esta tendencia se vuelve prioritaria, lo que desplaza la destinación de recursos y del talento humano de otras áreas de la sociedad, disminuye la productividad de sectores económicos civiles, genera deuda pública y aporta poco, por ejemplo, a los problemas de desempleo estructural (Wolpin, 1983, pp. 205-208). Dada la anterior tendencia, los militares tienen bajo su poder en el tiempo mayores recursos sociales, que les da base para una mayor autonomía.

12. Se da el fenómeno de reticencia y falta de continuidad por parte de los civiles en abocar los temas militares, en consecuencia, se ceden

importantes espacios al incremento de la autonomía militar

Un importante factor relacionado con el área profesional que refuerza la capacidad de los militares en términos de autonomía es la no intervención de los civiles en asuntos de seguridad y defensa. Los civiles no están acostumbrados a las decisiones en temas de seguridad y defensa y se ha considerado que la limitación de intervención de éstos es más un punto de prudencia que de principios. En términos de principios, al ser la guerra una real acción política, y no un acto político, los civiles no encontrarían ninguna limitación para intervenir en cualquier área de la acción militar. El tema de fondo parece provenir de que los políticos no tienen el tiempo, ni el entrenamiento militar necesarios, por ello, muchos consideran que no es apropiado involucrarse en los detalles de las operaciones militares (Cohen, 2002, pp. 12-13).

Por lo anterior, se puede considerar la tendencia a la autonomía militar proveniente de los espacios dejados por los civiles que se muestra, entre otros, cuando 1) los militares tratan exitosamente de imponer la seguridad nacional, tal como ellos la ven, y cuando 2) se resisten por ejemplo, a utilizar el monopolio de la coerción contra oponentes domésticos del gobierno (Wolpin, 1983, p. 212).

También se debilita el control civil por otra razón, que depende de la dinámica política-burocrática. El control civil desde el ejecutivo no es continuo, pues es afectado por la rotación de los civiles en sus cargos. Por ejemplo, aunque en Estados Unidos desde 1945 se logró dar la continuidad de un grupo de civiles con alta capacidad técnica, el punto es que estos civiles no forman parte de las áreas administrativas del establecimiento militar que pueden generar control político. Sin embargo, la rotación de los civiles afecta los dos instrumentos básicos de control: el control civil sobre el presupuesto y la capacidad del ejecutivo para definir misiones, responsabilidades y establecer directivas para regular las relaciones civiles militares (Janowitz, 1960, pp. 361-365).

13. Los militares, debido al ejercicio de la autonomía proveniente de sus cualidades profesionales, pueden constituir una élite

Por un lado, la influencia de los militares y las actividades que emprenden para dar continuidad a la institución castrense y a intereses corporativos (ver capítulo, sección 1, parte II, numeral 7) conlleva al poder político, poder que no es imparcial. El ejercicio del poder polí-