NÚMERO 142

ARTURO C. SOTOMAYOR VELÁZQUEZ

Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de política de defensa

NOVIEMBRE 2006

CIDE

www.cide.edu

Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. ® 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

El autor desea expresar su agradecimiento a los participantes en el trabajo de Consulta de Expertos, dentro del grupo de trabajo sobre "Remilitarización de las Américas", organizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso de San José, Costa Rica, en el verano de 2006. Igualmente se agradece la asistencia de investigación y editorial de Adriana Crespo Tenorio.

Resumen

El estado de las relaciones cívico-militares en América Latina ha dejado de ser caótico, aunque no por ello es estable. Las fuerzas armadas ya no se encuentran en un estado conspirativo, aunque tampoco son del todo complacientes con la democracia. Son pocos los países que han hecho progreso en materia de control civil sobre los militares. De hecho, sólo unos cuantos han llevado a cabo una reforma agresiva de las instituciones armadas. Mientras el personal uniformado de América Latina ha aceptado la llegada de la democracia, lo ha hecho condicionalmente, reteniendo prerrogativas, autonomía institucional y reservas de poder. Si bien los líderes políticos gozan de una mayor autoridad por la naturaleza de sus posiciones en un régimen democrático, lo cierto es que aún poseen instituciones débiles y ejercen un control ministerial igualmente débil sobre las fuerzas armadas. Asimismo, los civiles comparten una responsabilidad en virtud de que han mostrado apatía frente al tema militar, conduciendo a la fuerza castrense a ignorar la opinión de los propios civiles. Las democracias latinoamericanas aún tienen un largo camino por recorrer en el diseño de misiones y roles apropiados para los militares. Finalmente, la rendición de cuentas en materia de presupuesto y gasto militar es igualmente débil o inexistente. Por lo tanto, la región aún enfrenta varios retos en términos de relaciones cívico-militares, ya que una reforma estructural en políticas de defensa aún debe ser puesta en marcha para asegurar el control civil y democrático sobre las fuerzas armadas.

Abstract

The state of civil-military relations in Latin America is no longer chaotic, although it is not fully stable either. The armed forces are no longer in a conspirational mode, but neither are they complacent with the state of democracy. Progress in achieving full civilian control over the military has been seen in only a handful of chosen countries. In fact, some states have been more aggressive in reforming their military institutions than others. While uniformed personnel in all Latin America have accepted the arrival of democracy, they have done so conditionally, while retaining institutional autonomy, prerogatives, and reserve domains. Elected leaders have greater authority by nature of their positions in democratic regimes, but Latin America still has weak institutions and exercises weak ministerial civilian control over the armed forces. Likewise, civilians share responsibility because they have shown apathy towards military issues and defense policy, leading military officers to disregard civilian opinions. Also, the new democracies in Latin America still have a long way to go in crafting and

designing appropriate missions and roles for the armed forces. Finally, institutional accountability is lacking in most countries, especially in terms of defense budgets and military spending. Consequently, the region still faces important challenges in terms of civil-military relations, as defense reform is still required in order to ensure military compliance.

Introducción

La historia política de América Latina ha estado tradicionalmente marcada por la evolución de las relaciones cívico-militares. La vinculación entre generales y políticos determinó, en la mayoría de los casos, el rumbo político de las naciones latinoamericanas. Los líderes políticos de la región vieron su autoridad política limitada e incluso cuartada por la intervención abierta de las instituciones militares. El control civil y democrático difícilmente se ejercía formal o informalmente, subjetiva u objetivamente.[1]

Por esa razón es notable que los sistemas políticos latinoamericanos hayan dado un enorme paso al elegir democráticamente a sus gobiernos, luego de la llegada de la tan citada "tercera ola democrática." Finalmente, después de años de dictaduras y regímenes autoritarios, la mayor parte de la región latinoamericana cuenta ya con gobiernos democráticamente electos. Por tanto, puede afirmarse que el estado de las relaciones cívico-militares en América Latina ha dejado de ser apocalíptico, pero no por ello estable o de acuerdo con la norma esperada. En términos generales, es posible aseverar que los gobiernos latinoamericanos han dejado en el pasado las constantes batallas por el poder político. Con algunas excepciones, los golpes de Estado no son ya el mecanismo tradicionalmente utilizado para imponer orden o introducir cambios políticos. A pesar de este cambio sustancial, existe un déficit importante en materia de relaciones cívico-militares en América Latina. Ese déficit es notable en tres áreas temáticas: el grado de control civil y democrático que ejercen los gobiernos de la región sobre las fuerzas armadas, el tipo de misiones que desempeñan los militares en una era igualmente democrática y los presupuestos de defensa en América Latina. En cada una de estas áreas hay muestras ya sea de retroceso o de avance precario. A continuación se discuten estos tres temas.

1. Los golpes militares y las transiciones democráticas

América Latina ha logrado ciertos avances en materia de relaciones cívico-militares. Las fuerzas armadas de la región ya no conspiran políticamente contra los gobiernos electos por civiles (aunque los casos boliviano, haitiano y el venezolano son inciertos). En ese sentido, la mayoría de los militares

[1] Existen diferentes definiciones sobre el significado del control civil, aunque la mayoría de ellas cubre aspectos relacionados con el poder, las funciones, las organizaciones, reglas y valores de la institución militar y su vinculación con la autoridad política. Este concepto alude a "la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar". Agüero, Felipe. "Las fuerzas armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina", en Diamint, Rut (ed.), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas.* Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, p. 91.

parecen haber finalmente aceptado que la democracia electoral es, como diría Alfred Stepan y Juan Linz, el "único juego en este pueblo";[2] es decir, la elección democrática es la única forma de imponer o mantener gobiernos. Hace dos o tres décadas la discusión sobre las relaciones cívico-militares habría sido distinta. La naturaleza de la interacción entre generales y políticos estaba marcada, esencialmente, por la dicotomía entre golpe de estado y ausencia de golpes militares. La atención estaba determinada por las alianzas que la élite, las burocracias y los militares formaban para mantener un tipo de orden político o para deshacerse de un gobierno.[3] Por esa razón, es sobresaliente que la discusión política en América Latina no esté más marcada por los intentos de golpe de estado, después de que por años las instituciones políticas dejaron de funcionar al ser censuradas por dictaduras de diversa índole.

Sin embargo, ello no significa que el balance democrático sea del todo positivo. Como advierte David Pion-Berlin, en un ambiente democrático (aunque no consolidado) existe una diversidad de interacciones y comportamientos entre militares y civiles que escapa a la vieja dicotomía "golpe militar-ausencia de golpe de estado."[4] Si bien los militares han aceptado el poder civil, lo han hecho condicionalmente, resguardando grados de autonomía institucional que en última instancia erosionan cualquier esfuerzo por consolidar las democracias débiles de la región.

2. El grado de control civil

Ya hace algunos años los propios estudiosos de la democratización advertían sobre las ilusiones y expectativas de la consolidación democrática.[5] En efecto, son pocos los países latinoamericanos que hoy pueden presumir un mínimo grado de consolidación democrática, con excepción de Costa Rica y en menor medida Uruguay. Ciertamente, no todos los problemas de consolidación democrática están asociados a la naturaleza de las relaciones cívico-militares; no obstante, es innegable que la ausencia de un control civil, democrático y efectivo impide que las democracias latinoamericanas sean clasificadas como consolidadas. En materia de control civil, se pueden identificar tres áreas de

[2] Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press.

[3] El argumento de Guillermo O'Donnell sobre autoritarismo burocrático se convirtió en el clásico texto sobre relaciones cívico-militares en gobiernos militares y con ello definió no sólo la forma en que se entendía la región, sino la propia disciplina en la política comparada. O'Donnell, Guillermo. 1983. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, California: Institute of International Studies, University of California Press.

[4] Pion-Berlin, David. 2001. Introduction. In *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. (ed.) David Pion-Berlin. Chapel Hill: University of North Carolina Press: 1-35.

[5] O'Donnell, Guillermo A. 1996. "Illusions About Consolidation." *Journal of Democracy*. Vol. 7, 2 (April): 34-51.

relativa preocupación: el control ministerial, el control parlamentario y el control societal.

Por lo que toca al control ministerial, la región latinoamericana muestra una variación importante. Los países latinoamericanos tienen diferentes ministerios encargados de formular políticas de defensa y por tanto el grado de control que los civiles ejercen sobre las fuerzas armadas varía igualmente en función de quien ejerza la cartera de defensa. Teóricamente, la principal función de un ministerio de defensa debe ser centralizar las políticas de defensa, unificar directrices y establecer los criterios para organizar a las fuerzas armadas. Asimismo, el ministerio debe ser capaz de administrar y planificar los recursos financieros asignados al sector de defensa. Idealmente, el encargado de esa cartera debe ser capaz de diseñar los lineamientos fundamentales de las políticas de defensa, con base en debates públicos y abiertos. De igual forma, se espera que los ministerios de defensa funjan como mediadores burocráticos y coordinadores de políticas entre fuerzas armadas y sociedad, especialmente *vis-à-vis* el Ejecutivo, el Legislativo y los medios. Finalmente, la cabeza ministerial debe coordinar la participación de las diferentes fuerzas armadas con otros ministerios de gobierno, de acuerdo con las misiones autorizadas por la propia Constitución.

No obstante, como lo describe Raúl Benítez, los ministerios de defensa en América Latina cumplen su función teórica de manera desigual y variada.[6] Por ejemplo, Argentina es el país donde la reforma militar ha sido profunda y estructural. Desde la transición a la democracia en 1983, la cartera de defensa ha estado en manos de civiles y el Ministerio de Defensa ejecuta planes, determina requerimientos, coordina políticas de defensa, distribuye recursos a las fuerzas armadas, dirige organismos conjuntos de las diferentes fuerzas, reporta al Ejecutivo, encabeza estudios y posee personal civil en puestos claves. Argentina fue, de hecho, de los primeros países en la región en publicar el *Libro Blanco de Defensa*, donde se intentaba transparentar y hacer pública la información en relación con el sector de defensa.[7]

Sin embargo, aún en la Argentina existen problemas institucionales importantes. Quizá el más notable es la debilidad del Estado Mayor Conjunto, institución ubicada dentro del propio Ministerio de Defensa cuya función era coordinar los esfuerzos conjuntos de las fuerzas armadas y restarle importancia política a los comandantes militares, evitando que llegaran directamente al Ejecutivo o al propio ministro de Defensa. En teoría, las demandas y solicitudes de las fuerzas armadas deberían ser canalizadas a

[6] Raúl Benítez. 2005. "Los ministerios de defensa: un enfoque estructural," documento de análisis publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), http://atlas.resdal.org.ar/atlas-ministerios.html.

[7] Para una interesante discusión sobre la reforma militar en la Argentina, puede verse Saín, Marcelo Fabián. 1999. "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina." En *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Francisco Rojas Aravena (Ed.) Santiago, Chile: FLACSO: 125-162. Véase también República Argentina. 1999. *El Libro Blanco de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de la Defensa.

través del Estado Mayor. En la práctica, los comandantes y las propias fuerzas armadas siguen teniendo acceso directo al ministro, sin que necesariamente medie el Estado Mayor Conjunto. En ocasiones, como sucedió durante la administración del presidente Carlos Saúl Menem, el jefe de Estado es quien usualmente determina los recursos, funciones y responsabilidades de las fuerzas armadas, a costa de las propias instituciones. Como sostiene David-Pion Berlin, instituciones importantes destinadas a reforzar el control civil, como el propio Estado Mayor Conjunto, suelen ser simbólicas o desempeñan su papel de manera formal, aunque informalmente estén socavadas por los individuos y los intereses de los políticos.[8] En otras palabras, en países como la Argentina, existe el control civil y ministerial, aunque éste no sea muy institucionalizado.

En otros países, como podría ser Brasil, el camino hacia el establecimiento de un control civil ministerial ha sido tortuoso y prolongado. Quince años después de la transición a la democracia, Brasil seguía teniendo una estructura ministerial desintegrada, la cual otorgaba al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea el status de ministerios. No fue sino hasta 1999, cuando gracias a una intensa negociación del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso, se logró finalmente integrar todos esos ministerios en uno solo y obligar a los militares a aceptar un ministro civil. El rechazo y la presión de los militares por aceptar un ministerio de defensa civil eran bien conocidos, e incluso los militares expresaron públicamente su descontento. Ellos alegaban que un ministerio conjunto e integrado traería una distribución desigual de recursos entre Ejército y Marina. También expresaron su abierta sospecha por el nombramiento del jefe de cartera e hicieron explícito su escepticismo frente a los civiles. En concreto, los comandantes de las fuerzas armadas se rehusaban a aceptar la idea de tener un mediador institucional entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas, pues por años se acostumbraron a tener acceso directo al *Plano Alto*.[9]

Si bien es cierto que Brasil hoy cuenta ya con un Ministerio de Defensa integrado y civil, éste funciona de manera casi simbólica. Ciertamente, desde 1999 el Ejecutivo ha nombrado civiles para encabezar la cartera de defensa, pero *de facto* el personal del ministerio está dominado por uniformados, nombrados por las propias fuerzas armadas. Es probable que existan civiles sirviendo en el ministerio, aunque se trata en su mayoría de personal militar en retiro. El ministerio ejerce débilmente su función de administrador y coordinador de políticas de defensa, en virtud de que las distintas fuerzas armadas tienen relativa autonomía institucional. Así, por ejemplo, los

[8] Véase Pion-Berlin, David. 1997. *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. Pennsylvania: The Pennsylania State University Press.

[9] Véase Hunter, Wendy. 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press y Oliveira, Eliézer Rizzo. 1998. Política de Defesa Nacional e relações civil-militares no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. *Caderno Premissas*. 17-18 (Maio): 37-68.

programas curriculares y doctrinales de los centros educativos militares están en manos de las propias fuerzas armadas, sin que medie el ministerio. El Ejército y la Fuerza Aérea manejan sus propios programas militares en la Amazonia, sin que el Ministerio de Defensa intervenga directa o indirectamente.[10] Por lo que toca a la coordinación de políticas de defensa con otros ministerios, éste se encuentra estipulado en papel únicamente, porque virtualmente Ejército y Marina establecen lazos directos con otras instituciones políticas del país, como podría ser Itamaraty en el tema de operaciones de paz. En otras palabras, si bien hay logros en materia de control civil, la conducción de la política de defensa en el Brasil contemporáneo ha estado débilmente institucionalizada, hay ministerio, pero poco control institucional.

En oposición a estos dos países sudamericanos, el caso mexicano es probablemente el menos institucionalizado y el que menos control ministerial posee. La política de defensa militar está formulada como a la usanza del viejo sistema autoritario; es decir, directamente por los ministerios militares, la Secretaría de Defensa (Ejército y Fuerza Aérea) y la Secretaría de Marina. Las fuerzas no están integradas dentro de un solo ministerio y el control civil es inexistente, en el sentido de que los militares no están obligados a rendir cuentas a ninguna otra institución civil, con excepción del Ejecutivo, quien es el jefe supremo de las fuerzas armadas. Parte del problema radica en que la transición mexicana hacia la democracia ha sido lenta y tardía. Igualmente, a diferencia de los demás regímenes militares en América Latina, el sistema autoritario mexicano fue civil e institucionalizado en un partido hegemónico. Los militares formaban parte del sistema, eran el brazo armado del Estado, pero desde la década de los cincuenta dejaron el poder político. Su relativo aislamiento político fue compensando con prórrogas y reservas especiales que terminaron por concederles autonomía institucional que hoy, en un periodo democrático, resguardan con recelo.[11] En la actualidad, el proceso de democratización no ha modificado la estructura institucional del sector de defensa en México. Por lo tanto, este país tiene similitudes al caso brasileño durante los años de 1984 a 1999, donde la ausencia de un ministerio de defensa civil e integrado se traducía en la ausencia de un control civil institucionalizado y democrático.[12]

---

[10] Véase Costa, Guedes Thomaz da. 2001. Brazil's SIVAM: As it Monitors the Amazon, will it Fulfill its Human Security Promise? *The Woodrow Wilson International Center for Scholars' Environmental Change and Security Project Report*. 7(January): 47-58.

[11] Para una discusión histórica sobre las relaciones cívico-militares en México véase Mónica Serrano. 1995. The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico. *Journal of Latin American Studies.* Vol. 27: 423-448 y Camp, Roderic. 1992. *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico.* New York: Oxford University Press.

[12] Para un análisis reciente sobre las relaciones cívico-militares en México puede verse Camp, Roderic. 2006. *The Mexican Military on the Democratic Stage*. New York and Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies and Praeger Publishers y Sotomayor, Arturo. 2006. "Mexico's Armed Forces," *Hemisphere,*Vol. 16, (Spring 2006):31-33.

Por lo que toca al control parlamentario en América Latina, se puede afirmar que en esta área existe un grave rezago. Nuevamente, se está en presencia de una asintonía entre la teoría y la realidad. En teoría, el control parlamentario en el área de defensa debe abordar temas tales como las declaraciones de paz y guerra, la autorización de presupuestos y gastos militares, la asignación de tropa, la redacción de leyes orgánicas y los nombramientos y ascensos de los oficiales superiores de las fuerzas armadas.[13] En la práctica, sin embargo, el ejercicio legislativo en la región es débil.

En principio, el legislador promedio latinoamericano suele ejercer su oficio con poco o nulo conocimiento sobre el tema de defensa. La gran mayoría de los parlamentarios de la región son políticos profesionales y no legisladores en sentido estricto. Por lo tanto, usualmente buscan aventajar posiciones igualmente políticas en lugar de asumir con responsabilidad sus atribuciones legislativas. Aun cuando existen excepciones notables entre diputados y senadores, el otro problema es la ausencia de experiencia y pericia parlamentaria (lo que en inglés se conoce como *expertise*) en materia de defensa. Como lo señala la base de datos sobre comisiones parlamentarias de defensa del Atlas de la Defensa de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), un número mayoritario de legisladores no posee ninguna experiencia previa en materia de defensa.[14] En el caso mexicano, en concreto, la falta de *expertise* es aún más notable, ya que la reelección parlamentaria no está permitida y los legisladores no pueden permanecer en sus puestos, aun si con el paso del tiempo han adquirido las habilidades y el conocimiento para liderar comisiones de defensa dentro del parlamento. Por lo tanto, con cada nueva legislatura, se debe entrenar, educar y formar a un nuevo grupo parlamentario que, como es de esperar, sabe nada o poco sobre defensa.

En otros casos, como ha ocurrido en países como Chile, Brasil e incluso México, las propias comisiones de defensa están encabezadas por militares en retiro.[15] En estas circunstancias, no sobra pericia ni *expertise* en el tema de defensa, pero el parlamentario, otrora uniformado, está más interesado en preservar las reservas y prerrogativas institucionales de su antigua organización (fuerzas armadas) que en reformar y ejercer una fiscalización sobre los militares.

[13] Véase Follietti, Gilda. 2005. Facultades Parlamentarias. Competencias constitucionales de los parlamentos latinoamericanos en el área de defensa. Documento de análisis de la Red de Seguridad y Defensa Latinoamericana (RESDAL), disponible en la red de internet http://atlas.resdal.org.ar/atlas-facultades.html.

[14] http://www.resdal.org/parlamento-y-defensa/parlamentos2.html

[15] En el caso chileno, los senadores vitalicios eran, en efecto. ex-comandantes de las fuerzas armadas. En el caso brasileño, la actual comisión de defensa de la Cámara de Diputados posee al menos un ex-militar, Evilásio de Farias Cavalcante, del PSB. En México, la recién terminada 59ª. Legislatura de la Cámara de Diputados tenía como presidente de la comisión de defensa a un ex–general del Ejército y ex-director del Tribunal Supremo de la Fuerzas Armadas, Guillermo Martínez Nolaso, del PRI.

Asimismo, es común también que los congresos no posean atribuciones para fiscalizar políticas y presupuestos de defensa. En Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela no se requiere autorización del Congreso para nombrar oficiales militares superiores. En Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay el parlamento no posee atributos para legislar leyes sobre fuerzas armadas. En toda América Latina, con excepción de Bolivia, los congresos no pueden entablar ni iniciar un juicio contra los uniformados.[16] Como sostiene Carlos Basombrío Iglesias, las capacidades tenues de los congresos de fiscalizar las políticas de defensa permiten que "*de facto* sean los militares los que continúen determinando la agenda y los parámetros de la discusión en asuntos de defensa".[17]

Finalmente, en América Latina existe un débil control civil sobre las fuerzas armadas porque la sociedad civil ha mostrado ser apática, indiferente y poco comprometida con los temas de política de defensa. La cuestión militar tiene poco interés entre miembros de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), las instituciones educativas, la iniciativa privada y los medios. Es ya común que los centros de estudios estratégicos estén dirigidos por las mismas instituciones militares. Son pocos los ciudadanos con conocimiento sobre guerra, paz y seguridad. Para expertos como Rut Diamint, el efecto de esta indiferencia social es la ausencia de una reflexión crítica, independiente y deslindada de las presiones militares y partidarias sobre políticas de defensa.[18]

En dichas circunstancias no es sorprendente la reacción de los militares latinoamericanos. Algunos han mostrado falta de confianza y respeto frente a sus autoridades civiles, como de hecho sucedió en el caso venezolano en 1992 y nuevamente en el 2002, con los intentos de golpe de Estado. Otros, como en el caso mexicano y el brasileño, son profundamente escépticos de las autoridades civiles y, como sostiene Pion-Berlin, lo último que desean son políticos ignorantes involucrándose en asuntos militares, de ahí que busquen conservar su autonomía institucional.[19]

Quizá el tema que mejor ha unificado a una parte de la sociedad civil ha sido el de los derechos humanos. La mayoría de las democracias latinoamericanas cargan sobre sí mismas el legado histórico que dejaron los regímenes autoritarios de antaño. Con excepción de El Salvador, Argentina y en menor medida Chile en la actualidad, los abusos y violaciones cometidos

---

[16] *Ibid.*

[17] Carlos Basombrío. 1999. "Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación), en Rut Diamint (comp.), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas.* Buenos Aires, Argentina: Nuevohacer-GEL-Universidad Torcuato di Tella, p. 129.

[18] Diamint, Rut. 1999. "Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ´90", en Rut Diamint (comp.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Buenos Aires, Argentina: Nuevohacer-GEL-Universidad Torcuato di Tella, p. 49.

[19] Pion-Berlin, David. 2001. "Introduction." En *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. (ed.) David Pion-Berlin. Chapel Hill: University of North Carolina Press: 1-35.

por militares durante la época autoritaria jamás fueron abiertamente discutidos o tratados por el Estado. Desde México y hasta Brasil, los militares responsables de las llamadas "guerras sucias" han gozado de una inmunidad frente a la justicia. La gran mayoría de las transiciones hacia la democracia en América Latina tuvieron que ser pactadas y en muchos casos las amnistías fueron la primera concesión que los moderados otorgaron a los uniformados salientes. Las razones para conceder prórrogas y perdones especiales han sido ya harto tratadas por la literatura.[20] Sin esas gracias estatales habría sido difícil transitar hacia la democracia y por tanto se prefirió una estrategia pragmática en lugar de una principalista. No obstante, al conceder tratos especiales frente a la justicia se ha impedido reconciliar las relaciones entre una buena parte de la sociedad civil y las fuerzas armadas. Por un lado, los grupos favorables a los derechos humanos tienden a ver al uniformado con desconfianza y su figura es estigmatizada como la de un flagrante violador del derecho. Por otro lado, el militar resiente a las ONG's y las percibe como un grupo social radical en busca de causas dispuestas a eliminar de una vez y para siempre el estatuto militar. Ambas visiones jamás se encuentran y mucho menos se reconcilian. Al ser excluyentes, producen vacíos enormes en la calidad de las relaciones cívico-militares en América Latina. Una posición intermedia, como podría ser la fórmula sudafricana de establecer comisiones de la verdad, jamás ha sido puesta en práctica en la región. En concreto, ni se avanza en la consolidación democrática ni se olvidan las atrocidades del pasado ni se establece un control civil efectivo sobre las fuerzas armadas. Por lo tanto, los militares y la sociedad a la que deben servir viven aún bajo una fuerte tensión irresuelta.

Las explicaciones sobre la apatía social frente al tema militar son múltiples. Por ejemplo, Rut Diamint argumenta que las agendas de varias ONG's involucradas en el tema de los derechos humanos han respondido a propuestas internacionales. Al depender del financiamiento y apoyo internacional, estas organizaciones pueden no estar respondiendo adecuadamente a los asuntos militares y de defensa nacional.[21] Asimismo, la sociedad civil organizada ha priorizado los asuntos de pobreza e integración social, relegando la agenda de seguridad internacional a un segundo y hasta tercer plano. La historia política de la región ha ejercido igualmente un impacto importante en el trato que la sociedad civil le da a la política de defensa. América Latina ha vivido una paz interestatal precaria, con pocos conflictos militares, aunque con varias disputas territoriales, cuyo efecto no intencionado ha sido, precisamente, el trato indiferente hacia los asuntos

[20] O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Véase Snyder, Jack L. y Leslie Vinjamuri. 2003-2004. "Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice." *International Security*. Vol. 28, 3(Winter): pp. 5-44.
[21] Diamint, Rut. 1999. *Op.cit*, p. 50.

estratégicos y de seguridad militar. La ausencia de guerra hace que los ciudadanos latinoamericanos asuman el tema militar como dado, sin ninguna urgencia ni sentido de emergencia. Todas estas razones crean huecos y oportunidades para que los militares sean activos en su propia esfera, en tanto que la sociedad a la que sirven se comporta con pasividad.

3. Misiones y roles militares

Hace ya más de tres décadas Alfred Stepan informaba sobre los riesgos inherentes de involucrar a las fuerzas armadas en misiones internas, tales como contrainsurgencia y desarrollo. Describía Stepan que una vez que los militares desempeñaban misiones internas, éstos solían politizarse, volviéndose proclives a intervenir activamente en asuntos políticos e incluso dispuestos a violar la ley. No obstante, más de un cuarto de siglo no ha bastado para que la región entienda a cabalidad las lecciones que han dejado los textos clásicos de Stepan.[22] Tanto en países grandes (Brasil y México) como en los chicos (El Salvador) y medianos (Colombia y hasta Chile), las autoridades públicas utilizan recurrentemente a las fuerzas armadas para mantener el orden público, ahí donde fallan las otras instituciones públicas. Ya sea para enfrentar al narcotráfico, para disuadir a grupos guerrilleros, para mantener el orden público o para salvar vidas frente a catástrofes naturales, las fuerzas armadas de la región son constantemente llamadas a desempeñar funciones para las que tradicionalmente no fueron ni creadas ni desarrolladas. Frente a la plétora de problemas sociales que enfrenta América Latina, los cuales incluyen seguridad pública, vial y ciudadana, el debate sobre roles militares compatibles con la democracia se ha vuelto asunto al que casi nadie pone atención más que los propios uniformados.

El caso mexicano es particularmente alarmante porque la militarización del aparato de la seguridad pública se ha dado precisamente bajo el gobierno democrático de Vicente Fox. Este último repartió cargos y asignó responsabilidades a personal militar activo dentro de las fuerzas policiacas y procuradurías. Durante el régimen de Fox se llegó al extremo de tener un gabinete presidencial con tres militares activos, incluyendo el del Ejército, la Marina y el propio procurador general de la República, cargo que tradicionalmente ocupaba un abogado civil.[23] La militarización de la seguridad pública en México fue un hecho paradójico, ya que jamás se había

[22] Stepan, Alfred. 1973. The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion. In *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, ed. Alfred Stepan. New Haven, Yale University Press: 47-65.

[23] El General Rafael Macedo de la Concha fue procurador general de la República durante 2000-2005. Renunció, finalmente, luego de un conflicto personal y político entre el presidente Vicente Fox y el entonces alcalde de la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El general Macedo deseaba enjuiciar legalmente a AMLO por la venta irregular de terrenos federales que éste realizó, impidiéndole así lanzar su candidatura a la presidencia. El lío político finalmente se resolvió cuando Fox acordó la renuncia del general Macedo a cambio de la supuesta estabilidad política del DF.

reproducido durante la era autoritaria y, sin embargo, se concretó durante la época democrática. A este hecho hay se debe añadir que la Secretaría de Defensa es miembro del Consejo Nacional de Seguridad Pública y por tanto tiene un mandato oficial en la toma de decisiones y en el diseño de políticas de seguridad pública.[24]

Ciertamente, el uso de la fuerza militar para mantener el orden público no es exclusivo de México. En casi toda América Latina la respuesta al crimen organizado o a las manifestaciones públicas ha sido la militarización. Como sostiene Gaston Chillier y Laurie Freeman, "en forma recurrente, las élites gobernantes apelan al ejército para ocupar militarmente las *favelas* de Río de Janeiro y San Pablo cuando se produce un enfrentamiento de distintos grupos narcos quienes se disputan entre sí el control de esos espacios, o se enfrentan a la policía militar cuando ésta quiere realizar algún operativo".[25] De hecho, en varios países de la región, entre ellos Brasil, las fuerzas armadas tienen facultades constitucionales y mandatos legales para mantener el orden público, sobre todo cuando existe una disputa entre poderes.

No obstante, el uso de militares para lidiar con problemas de seguridad interna ha sido, hasta ahora, una solución ilusoria que no sólo ha fallado, sino que además plantea temas ya harto conocidos por los latinoamericanos. En los países en donde los militares están involucrados en operaciones antidrogas (Bolivia, Colombia, México y Perú, entre otros) han surgido la corrupción institucional y la impunidad. En aquellos otros donde los uniformados están a cargo de labores propiamente policiacas (Brasil, Guatemala, Colombia, Venezuela y otros más) han surgido demandas por violaciones de derechos humanos y abuso de autoridad. En ambos casos, el resultado ha sido lo inverso a lo deseado; es decir, las tasas de criminalidad, narcotráfico e inseguridad pública han aumentado, a pesar de la intervención militar. Sólo en Argentina y Uruguay se logró efectivamente reformar la ley orgánica de las fuerzas armadas para no sólo limitar las funciones internas que éstas desempeñan, sino además separarlas de las fuerzas policiacas. En Argentina, de hecho, se les prohibió fungir roles internos, aunque tienen un mandato para tratar temas asociados al terrorismo.

Vinculado al tema de las misiones militares está el poco avance logrado en materia de profesionalización de las fuerzas armadas. Argentina, Nicaragua, Perú y Uruguay son los únicos países de la región con fuerzas armadas profesionales, cuyas instituciones no requieren del sistema de

[24] Véase también Arzt, Sigrid. 2003. "La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la democracia mexicana," documento solicitado por el Proyecto de Reforma de la Administración de Justicia en México, Centro de Estudios Estados Unidos-México, San Diego, 15 de mayo del 2003. Disponible en: repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arzt/.

[25] Véase Chillier, Gaston y Laurie Freeman, 2005. "El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia," Informe especial del Washington Office on Latin America (WOLA), julio 2005.

conscriptos para reclutar soldados.[26] En el resto de la región, las instituciones militares tienen entre sus cuadros a una cantidad numerosa de soldados rasos o suboficiales, cuyo entrenamiento y formación es mínima. Las instituciones militares de casi toda la región aún priorizan las masas sobre la calidad y formación profesional del oficial. En otras palabras, América Latina está desfasada con relación a las dinámicas internacionales. En tanto que en Europa y Norteamérica se ha eliminado progresivamente el servicio militar obligatorio, en Latinoamérica persiste esta institución arcaica. La justificación para mantener el sistema de conscriptos radica en la necesidad de los ejércitos de reclutar jóvenes para sus cuadros. También se cree que el servicio militar permite establecer un lazo formal entre militares y sociedad civil. Una fuerza con soldados también justifica los presupuestos militares; de hecho, un porcentaje elevado de las partidas en defensa se destina al pago de salarios. Pero el supuesto lazo cívico-militar en sistemas de conscriptos es ambiguo, ya que la mayoría de los ciudadanos desconoce la función formal de las fuerzas armadas y el servicio militar no forma individuos ni más profesiones ni más conocedores en materia militar. Asimismo, usualmente, a través del sistema de conscripto se reclutan a varones de clases rurales y populares, lo cual lejos de integrar a las fuerzas armadas con la sociedad, regenera y acentúa las diferencias de clase de por sí ya evidentes en la región.

TOTAL DE FUERZAS ARMADAS 2006, SELECCIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

	Total de fuerzas armadas (Incluyendo Conscriptos)	**Núm. de conscriptos**	**% de Conscriptos**	**Población**	**Pob./Fzas. armadas**	**Fza. Armada/ 1000 habitantes**
Argentina	71,400	0	0	39,537,943	553	1.8
Bolivia	31,500	20,000	63.5	8,857,870	281	3.5
Brasil	302,909	189,000	62.3	186,112,794	614	1.8
Chile	78,098	40,798	52.2	15,980,912	204	4.8
Colombia	207,000	65,000	31.4	42,954,279	207	5
Ecuador	46,500	N.A.	N.A.	13,363,593	287	3.5
El Salvador	15,500	4,000	25.8	6,704,932	432	2.3
Guatemala	29,200	23,000	78.7	12,013,907	411	2.4
México	192,770	60,000	31.1	106,202,903	550	1.8
Nicaragua	14,000	0	0	5,465,100	390	2.6
Perú	80,000	0	0	27,925,628	349	2.9
Uruguay	24,000	0	0	3,415,920	142	7

Fuentes: Jane's Information Group, Jane's Military Review 2006 y The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2005-2006 (Oxford University Press, 2006).

[26] Argentina eliminó el sistema de conscriptos en 1994, Nicaragua tiene una fuerza profesional desde 1990 y Perú eliminó el servicio militar en 2000. Cabe mencionar, no obstante, que tanto Nicaragua, como Perú y, sobre todo, Uruguay, siguen teniendo un número considerable de fuerzas armadas en proporción a su población.

Otro tema en el tintero de la discusión es el debate sobre los posibles roles externos que las fuerzas armadas de América Latina podrían desempeñar. En pocos países de la región se ha tratado el tema con la seriedad que merece. Por ejemplo, el envío de cascos azules a misiones de paz de Naciones Unidas puede contribuir a expandir los roles externos de los militares, aunque son pocos los países latinoamericanos que comprometen tropas. En efecto, comparativamente, América Latina es una de las regiones que menos contribuye con personal militar a las operaciones de paz (OP's) de la ONU, lo cual revela el poco énfasis otorgado al análisis de los roles externos para las fuerzas armadas.

CONTRIBUCIONES MILITARES A LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU POR REGIÓN, 2005

Región	Núm. de tropas y observadores militares	% del total
África	19,104	31
Sudeste asiático y el Pacífico	1,583	3
Sur y Centro de Asia	28,547	46
Medio Oriente	2,409	4
Europa	4,387	7
Centro y Sur de América	6,067	10
Norteamérica	249	0

Fuente: Center on International Cooperation. 2006. *Annual Review of Global Peace Operations*, Nueva York: Lynne Rienner Publishers.

PRINCIPALES CONTRIBUYENTES LATINOAMERICANOS A LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU, 2000-2005

País	Núm. soldados de paz desplegados	*Ranking* mundial
Uruguay	8,326	9
Argentina	3,475	18
Brasil	2,452	27
Bolivia	973	41
Chile	951	42
Perú	337	58
Guatemala	204	64
Paraguay	148	66
Ecuador	93	73
Honduras	72	76
El Salvador	37	82
Venezuela	12	94
República Dominicana	6	100
Colombia	0	0
México	0	0

Fuente: Sotomayor, Arturo. 2006. "Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations", Documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, agosto 1, 2006.

En cuanto a contribuciones militares a las OP's se refiere, el cono sur de América Latina es la subregión que más participa, con Uruguay, Argentina y

Brasil encabezando el *ranking* mundial de contribuyentes al sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, otras subregiones, como Centroamérica y el Caribe, tienen claramente un déficit de participación. Estados con suficiente capacidad militar, como Colombia, Cuba y México, ni siquiera despliegan observadores de paz, lo cual parece irregular en virtud del relativo activismo que sus cancillerías desempeñan en la ONU. Es muy probable que en América Latina el grado de participación en OP's esté determinado por el tipo de integración cívico-militar. Entre más consolidado es el control civil, más serán los observadores y tropas militares desplegadas a las misiones de paz. Por el contrario, entre más erosionado y débil sea el control civil sobre las fuerzas armadas, menor será la contribución internacional. De tal forma, países que han hecho avances por mejorar la calidad de sus relaciones cívico-militares y el control democrático sobre los militares han progresivamente acrecentado su participación en la OP's, como es el caso chileno y peruano. No obstante, es igualmente probable que el intento por mejorar el control civil sobre el sector militar motive a varios países a involucrar a sus fuerzas armadas en ejercicios internacionales. Después de todo, las misiones de paz en el exterior pueden servir para alterar el interés y la obsesión de los uniformados en asuntos de seguridad interna, aunque sus efectos globales sobre el control civil siguen siendo variados y ambiguos.[27]

Cabe resaltar que en el área de OP's, la Argentina, nuevamente, lleva la delantera. En este país sudamericano la participación militar en OP's de la ONU se convirtió, de hecho, en un tema de política exterior, el cual generó un gran debate nacional sobre la relación entre política internacional y defensa. Académicos y expertos en relaciones internacionales comenzaron a debatir temas de defensa como parte de la política exterior. Esto provocó una expansión cualitativa de la comunidad de expertos civiles con conocimiento en temas de seguridad y defensa nacional. Al mismo tiempo, permitió a los militares explorar nuevos roles, socializar con otros ejércitos, aprender nuevas habilidades y contribuir a la política exterior. Se puede afirmar que la política de OP's ayudó a mejorar el grado de control civil, en virtud de que un número mayor de civiles no asociados a los militares se interesó e informó más sobre política militar y de defensa; en tanto que un número igualmente importante de soldados aceptó nuevos roles y obtuvo beneficios tangibles, como salarios extra y aprendizaje profesional.[28]

[27] Véase Sotomayor, Arturo. 2006. "Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations", Documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, agosto 1, 2006.

[28] Veáse Arturo C. Sotomayor, *The Peace Soldier from the South: From Praetorianism to Peacekeeping,* Tesis doctoral, Nueva York: Columbia University, 1994, pp. 129-131.

La evidencia más sólida de que la participación en OP's generó un debate nacional entre expertos civiles es la literatura disponible sobre misiones de la ONU publicada en la Argentina. Al menos 34 publicaciones, incluyendo libros, artículos y documentos de trabajo sobre misiones de paz fueron publicados por civiles entre los años 1992 y 2001. En apariencia, esta literatura parece insignificante comparada con la cantidad de textos militares disponibles en publicaciones tales como *La Revista Militar*. Sin embargo, si se toma en consideración que los asuntos de seguridad nacional eran temas antes dominados exclusivamente por militares, entonces la aparición de textos escritos por civiles sobre asuntos militares es una tendencia positiva para el mejoramiento del control civil. De hecho, la Argentina posee la producción académica más importante y numerosa en materia de OP's en América Latina. Igualmente significativo es el hecho de que expertos civiles han escrito artículos en revistas especializadas militares, lo cual sugiere que ha habido un mínimo de aceptación de las perspectivas civiles entre las instituciones militares.[29]

Sin embargo, este ejercicio de debate sobre los roles externos militares no tiene réplicas en el resto de la región, ni siquiera entre los países que más contribuyen con tropas de la ONU hoy, como Uruguay, Brasil o Chile. En Uruguay, los civiles raramente discuten temas militares o asuntos vinculados con las OP's. Éste es un hallazgo sorprendente para un país que posee casi un soldado de paz por cada 280 habitantes. Uruguay está ubicado entre los diez principales contribuyentes militares a las misiones de paz de la ONU. En teoría, casi todo uruguayo conoce o ha estado en contacto con al menos un casco azul; en la práctica, existe poco conocimiento sobre las misiones de paz de la ONU. En este país sudamericano existen más de una centena de artículos sobre OP's publicados en revistas militares, pero es difícil encontrar artículos, editoriales y publicaciones sobre la participación uruguaya en misiones

[29] La literatura disponible sobre la participación argentina en operaciones de paz es vasta. Véase por ejemplo Norden, Deborah L. 1995. "Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions," *International Peacekeeping*, Vol. 2, 3(Autumn): 330-349; Palá, Antonio L. 1998. "Peacekeeping and its Effects on Civil-Military Relations," en Jorge I. Domínguez, ed., *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 130-150; Palá, Antonio. 1995. "The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges," *Airpower Journal*, Special Edition (1995): pp. 1-10; Fontana, Andrés. 2001. "Seguridad Internacional y Transición Democrática: La Experiencia Argentina, 1983-1999," documento de trabajo de la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano. Buenos Aires, Argentina, Mayo 2001:1-34; Saín, Marcelo Fabián. 1999. "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina," en Francisco Rojas Aravena, ed., *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Santiago, Chile: FLACSO, pp. 125-162; Lagorio, Ricardo E. 1998. "Institutionalization, Cooperative Security, and Peacekeeping Operations: The Argentine Experience," en Jorge I. Domínguez , ed., *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 121 -129.

de paz.[30] A diferencia del caso argentino, el uruguayo no ha logrado vincular explícitamente las misiones externas de las fuerzas armadas con política exterior.[31]

En resumen, es importante analizar sistemáticamente los roles y funciones que las instituciones militares de América Latina desempeñan y sus efectos en las relaciones cívico-militares. En algunos casos, las misiones militares son claramente contraproducentes, ya que lejos de alterar el *ethos* y la doctrina de las fuerzas armadas, reproduce y refuerza comportamientos incompatibles con los esfuerzos democráticos. En algunos otros casos, hace falta una discusión más amplia sobre cuáles roles y qué tipo de misiones son más afines con las realidades políticas de la región.

4. Presupuestos y gasto militar

La rendición de cuentas en materia presupuestal es comúnmente considerada como sinónimo del grado de democratización. Se trata de un indicador de transparencia pública, cuya función consiste en informar a los ciudadanos adónde y cómo se distribuyen sus impuestos. En materia de control presupuestal para la defensa, la región latinoamericana ha hecho algunos avances notables, aunque sigue habiendo rezagos importantes.

Dos tendencias recientes ofrecen un buen augurio para los latinoamericanos. Primero, en comparación con el resto del mundo, América Latina es de las pocas regiones donde el gasto militar se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Según datos de la publicación sueca *SIPRI Yearbook,* el gasto militar ha crecido progresivamente desde 2001, siendo Norteamérica, el Medio Oriente, Europa y el Este Asiático las áreas donde se han dado mayores incrementos. Por el contrario, Centroamérica y Europa Central son las dos regiones donde el gasto militar ha decrecido, en tanto que en América del Sur se ha mantenido relativamente constante.

Es notable que en América Central el gasto militar continúe descendiendo, lo cual puede ser interpretado como un éxito relativo de los procesos de paz en la década de los noventa. Sin embargo, es incierto si el gasto antes

[30] Algunas escasas publicaciones disponibles en el Uruguay son: López Chirico, Selva. 2000. "Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século," en *Democracia e Forças Armadas no Cono Sul*, en Maria Celina D´Arauju y Celso Castro (eds.), Rio de Janeiro: Editora FGV: 179-213 y González, Julián. 2002. "Fuerzas armadas en tiempos de escasez: el riesgo de la desnaturalización funcional," *Observatorio Político.* No. 3: 101-103. Para una lista completa de las publicaciones disponibles en Uruguay sobre la materia veáse Arturo C. Sotomayor, *Ibid.*, pp. 175-206.

[31] Para un estudio comparado sobre los efectos de la participación militar en operaciones de paz de la ONU véase Sotomayor, Arturo. 2005. "La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay" Documento de Trabajo Núm. 129, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, agosto 2005. Sotomayor, Arturo (por publicarse en el 2007) "The Unintended Consequences of Peacekeeping Participation in the Southern Cone of South America." En Ramesh Thakur, Chiyuki Aoi and Cedric de Coning (eds.), *The Unintended Effects of Peace Operations*, Tokyo and New York: United Nations University Press.

invertido en fuerzas armadas ahora esté siendo transferido hacia programas de eliminación y erradicación de la pobreza. La desigualdad social y de ingreso en Centroamérica —con excepción de Costa Rica— sigue siendo muy elevada. Esta evidencia cuestiona el supuesto sobre la desmilitarización, según el cual la reducción en gasto militar se traduce, *ipso facto*, en mejor calidad de vida y mayor gasto social. Ciertamente, las supuestas ventajas de la desmilitarización son un mito.

Es importante enfatizar que varios países latinoamericanos experimentaron crisis financieras en los noventa y crisis bancarias en los ochenta, lo cual condujo a cortes sustanciales en los presupuestos nacionales. Las aparentes reducciones de gasto militar en la actualidad bien pueden ser resultado de los remanentes de las crisis, las cuales fueron acompañadas de una tendencia generalizada a reducir el gasto público. De ahí que en Centroamérica las fuerzas armadas, al igual que el resto de la sociedad, bien pueden estar pagando las consecuencias de no tener presupuesto gubernamental por falta de recursos, mas no porque haya una voluntad dispuesta a fiscalizar y transparentar los procesos políticos. De cualquier forma, los latinoamericanos tienen motivos para celebrar, al menos sus gobiernos gastan menos militarmente que otras regiones.

GASTO MILITAR POR REGIÓN, EN DÓLARES CONSTANTES DE 2001-2005 (CIFRAS EN MILES DE MILLONES)

Región	2001	2002	2003	2004	2005
África	**11.1**	**12.1**	**11.9**	**12.6**	**12.7**
Norte	4.4	4.8	5.0	5.6	5.5
Sub-sahariana	6.6	7.3	6.9	7	7.2
América	**358.6**	**398.9**	**446.7**	**485.1**	**512.8**
Centro	3.7	3.5	3.4	3.2	3.2
Norte	335	375	425	463	489
Sur	19.9	20.4	18.3	18.9	20.6
Asia	**132**	**138.5**	**144.5**	**151.7**	**157.3**
Central	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8
Este	101	107	112	116	120
Oceanía	9.9	10.3	10.6	11.1	11.5
Sur	20.5	20.6	21.2	23.9	25
Europa	**243.4**	**249.4**	**256.2**	**260.1**	**255**
Central	12.1	12.3	12.8	12.7	11.7
Este	17.3	19.1	20.4	21.4	23.3
Occidental	214	218	223	226	220
Medio Oriente	**55**	**52.6**	**55**	**58.9**	**63**
Total	**800.1**	**851.5**	**914.3**	**968.4**	**1000.8**

Fuente: Stalenheim, P., Fruchart, D., Omitoogun, W. and Perdomo, C., "Appendix 8ª. Tables of military expenditure," *SIPRI Yearbook,* 2006, Oxford, Oxford University Press, pp. 326-352.

El segundo motivo para permanecer optimistas en América Latina está dado por el gradual avance alcanzado en materia de difusión, apertura y transparencia de la información pública. Como sostiene Gustavo Sibilla, hoy se cuenta con mejores datos, indicadores e instrumentos de medición para analizar la evolución de los presupuestos nacionales, en general, y los militares, en particular. Varios países ya ponen en detalle y a disposición del público información sobre recursos, número de fuerzas armadas y montos originales de autorización máxima a gastar en el sistema de defensa. Incluso, algunos de estos Estados han colocado esos datos en portales de Internet, haciendo asequible y accesible la información.[32]

No obstante, siendo América Latina región de contrastes, siempre se dan, como dice el viejo refrán, "dos pasos hacia enfrente y uno hacia atrás". Si bien es importante tener acceso a la información, paralelamente es insuficiente tener conocimiento de los montos involucrados sin contar con detalles sobre el proceso de toma de decisión. Como argumenta David Álvarez Veloso, "un buen presupuesto debe reflejar en qué se está gastando el dinero, quién es responsable de su ejecución y cuáles son los resultados esperados".[33] En efecto, difícilmente se tiene información sobre las razones que generan los desembolsos de dinero fiscal en defensa y menos aún sobre los recursos involucrados en ello. El déficit latinoamericano está en el débil marco de transparencia presupuestaria donde los datos están disponibles, pero los elementos para analizar y rendir cuentas sobre los procesos son inexistentes o insuficientes en el mejor de los casos.

México es un caso ejemplar de la relación dispar entre acceso a la información y la rendición de cuentas. Si bien existe una ley nacional de transparencia pública y se conocen los montos del gasto militar, se desconocen cómo se asignan prioridades y recursos, adónde se destinan más fondos, quiénes toman esas decisiones y qué gestión se realiza antes de aprobar el presupuesto en el Congreso. Se sabe, por ejemplo, sobre la lucha al narcotráfico y los montos de decomisos hechos por día, mes y hasta año. Pero, el costo de la campaña antinarcóticos sigue siendo un misterio para la mayoría de los mexicanos. Aún más paradójica es la información relacionada con la asistencia militar extranjera o la compra de equipo, ésta suele ser divulgada y hecha pública no por las fuentes internas, sino por países donantes (como Estados Unidos) u organizaciones privadas en el exterior que reportan datos sobre exportaciones e importaciones de armamento (como Jane's Military, Military Balance o el National Security Archive). Por tanto, el problema no radica en la cantidad de información disponible, sino en su calidad y cualidad.

[32] Sibilla, Gustavo. 2005. "Los presupuestos de defensa en América Latina. Creciente apertura y transperencia." En RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina.* Resdal, Buenos Aires, Argentina.

[33] Álvarez Veloso, David. 2006. "Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de defensa: del secreto al escrutinio público." *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, FLACSO-Chile, Núm.2 (abril): 2.

Igualmente, existen vacíos en materia de racionalización de presupuestos. Es decir, se desconoce el razonamiento y racionalidad seguidos para asignar recursos. Aquí existen, de hecho, focos rojos con implicaciones graves para la seguridad regional, sobre todo la andina y sudamericana. Aunque los presupuestos de América Latina han tendido a ser estables y bajos, los porcentajes de gasto militar varían de caso en caso. Especialmente preocupantes son los montos y proporciones asignados al gasto militar en países como Chile, Colombia y, en menor medida, Venezuela.

Chile es una auténtica anomalía, su sistema judicial se consolida, su economía crece, la participación política de la mujer se incrementa, pero su presupuesto militar sigue siendo el talón de Aquiles para la democracia chilena. Con una población de menos de 10 por ciento de la de Brasil (18 millones *versus* 200 millones de habitantes), Chile gasta casi la mitad de lo que su vecino brasileño (3.4 mil millones *versus* 8 mil millones de dólares). Con relativa estabilidad económica y política, la democracia chilena tiene más presupuesto en defensa que ningún otro país hispanoparlante en la región. La llamada ley del cobre, herencia de antaño y de tiempos menos democráticos, garantiza a las fuerzas armadas 10 por ciento de todas las ganancias producto de la exportación del tan preciado metal. Así, el presupuesto militar chileno responde poco a las necesidades estratégicas del país y más a las demandas del mercado. Si, como hasta ahora ha sucedido, China compra más cobre chileno, pues en esa misma medida se aumentan los fondos y recursos militares. No es de extrañar entonces que los uniformados chilenos, con recursos abundantes y poca rendición de cuentas, gasten los dineros en la compra de aviones F-16 y equipo militar cuyo uso es más ofensivo que defensivo.

El problema es local, pero sus implicaciones son regionales. Los presupuestos chilenos provocan lo que en la jerga de las relaciones internacionales se conoce como un dilema de seguridad. En este caso, la modernización y el aumento de seguridad chilena producen incertidumbre y temor entre sus vecinos, los cuales saben poco de las intenciones o la racionalidad chilena, pero conocen su capacidad militar. En respuesta, países como Argentina, Bolivia y Perú se ven igualmente obligados a responder, adquiriendo más equipo y material militar para así incrementar también su seguridad. El dilema radica en que tanto Chile como sus vecinos terminan enfrentando una situación de menor seguridad y certidumbre regional. Si esta espiral continúa, el efecto no intencionado de Chile puede provocar una carrera armamentista en el largo plazo y ser la fuente de nuevos conflictos en Sudamérica.

GASTO MILITAR EN MILLONES DE DÓLARES CONSTANTES AL 2005

País	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	9,323	10,670	8,317	7,811	8,687
Chile	2,461	2,625	2,521	3,172	3,401
Colombia	2,862	2,757	3,066	3,212	3,309
México	3,186	3,026	2,941	2,817	2,772
Argentina	1,791	1,480	1,528	1,586	1,560
Venezuela	1,522	1,132	1,062	1,314	1,477
Perú	1,027	734	775	778	893
El Salvador	113	111	106	101	97.5
Guatemala	222	165	179	107	108

Fuente: Stalenheim, P., Fruchart, D., Omitoogun, W. and Perdomo, C., "Appendix 8ª. Tables of military expenditure," *SIPRI Yearbook*, 2006, Oxford, Oxford University Press, pp. 326-352.

Como con tantos otros ejemplos existentes en Latinoamérica, el caso chileno es uno en el que ha dominado la incompetencia civil. Por años después de la transición a la democracia en 1988, el precio internacional del cobre se mantuvo a la baja, incluso a valores inferiores del crecimiento de la tasa de inflación chilena. Pronto, los militares cayeron en la cuenta de que sus presupuestos no crecían como esperaban y sus utilidades habrían sido mayores si el tope presupuestal hubiera sido la tasa de inflación en lugar de la tasa de exportación. De tal forma, cabildearon hasta el cansancio en contra de la famosa ley del cobre, pero los legisladores jamás cedieron y con ello dejaron pasar una oportunidad valiosa de regularizar una anomalía constitucional. Para principios de 2001, la situación se invirtió, la demanda internacional del cobre y su precio se dispararon y con ello la racionalidad de los militares se modificó igualmente. Cuando los civiles y legisladores modificaron la Constitución en 2005, cambiaron todo, salvo la citada e infame ley del cobre. Este ejemplo muestra la debilidad del control parlamentario sobre los presupuestos de defensa en América Latina, donde los militares son capaces de inferir e incluso adelantarse al juego político para evitar cambios y recortes. Es señal, igualmente, de la flaqueza institucional de los civiles, quienes son incapaces de anteponerse al cabildeo y presiones del propio estatuto militar.

Colombia es el otro caso anormal en la región. Es ya conocida la precaria situación estratégica y de seguridad pública colombiana. A pesar de ser una democracia longeva, Colombia enfrenta una guerra civil igualmente vieja y sin aparente solución inmediata, además del narcotráfico y el crimen organizado. Al igual que Chile, su presupuesto militar se incrementa aceleradamente producto de la asistencia militar que recibe de Estados Unidos, a través del Plan Colombia. Desde su inicio en 1999, este programa ha desembolsado más de 4 mil millones de dólares, sin una adecuada y eficiente rendición de

cuentas. Por tanto, en tanto que en América Latina se destina menos de 1.5 del producto interno bruto (PIB) al gasto militar, en Chile y Colombia esa proporción es más del doble, 3.9 y 3.8 respectivamente.

GASTO MILITAR COMO PORCENTAJE DEL PIB, PAÍSES SELECCIONADOS

País	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	1.7	1.9	2.1	1.6	1.5
Chile	3.7	3.7	3.8	3.4	3.9
Colombia	3.4	3.8	3.6	3.8	3.8
México	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Argentina	1.3	1.4	1.2	1.2	1.1
Venezuela	1.3	1.7	1.3	1.3	1.2
Perú	1.7	1.9	1.3	1.3	1.2
El Salvador	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7
Guatemala	0.8	0.9	0.7	0.7	0.4

Fuente: Stalenheim, P., Fruchart, D., Omitoogun, W. and Perdomo, C., "Appendix 8ª. Tables of military expenditure," *SIPRI Yearbook*, 2006, Oxford, Oxford University Press, pp. 326-352.

Como sucede en el Cono Sur con el caso chileno, el Plan Colombia provoca también dilemas de seguridad, tanto externos como internos. Países como Brasil y Venezuela han hecho explícita su preocupación por la asistencia militar estadounidense en la región. Teóricamente, el equipo hasta ahora adquirido por Colombia puede ser ocupado tanto para campañas de contra-insurgencia como para la toma de territorio o espionaje. De tal forma, el contexto en el cual opera el Plan Colombia se presta a errores de cálculo y de percepción, sobre todo por la ausencia de medidas de confianza mutua, con fronteras porosas y sin rendición de cuentas. El dilema de seguridad colombiano se ve intensificado por la presencia de guerrillas, las cuales ocupan más de 30 por ciento del territorio nacional y están fuertemente armadas con recursos del narcotráfico. Aquí se presencia un escenario dispuesto a acentuar el dilema, ya que en la medida en que el gobierno colombiano incremente su presupuesto militar y adquiera más armamento, la guerrilla se verá igualmente obligada a responder apropiándose de un arsenal mayor y más ofensivo. La situación seguirá siendo inversa a la deseada: menos seguridad tanto para el Estado como para los grupos beligerantes y la sociedad.

Ahora bien, cabe destacar que la solución harto sugerida por los pacifistas, la eliminación del gasto militar a través de la erradicación de fuerzas armadas, simple y llanamente es inoperable y ficticia. Los cortes de presupuesto sin razón son tan dañinos como los aumentos irracionales. Lejos de mejorar la calidad de las relaciones cívico-militares, las propuestas

pacifistas son la receta ideal para provocar inestabilidad e insubordinación militar.

Debe recordarse que hace ya algunos años Argentina, el país con más progreso democrático en política de defensa, puso en marcha una serie de medidas dispuestas a reducir el gasto militar. Según datos oficiales, la reducción fue de más de 66.5 por ciento en un periodo menor a 20 años. De acuerdo con especialistas, como Pion-Berlin, éstas representaron los recortes más cuantiosos a nivel mundial para un país cuyo presupuesto en defensa excedía los 100 millones de dólares. Los efectos fueron devastadores y se tradujeron en una erosión de los salarios y el personal militar; cientos de oficiales fueron obligados al retiro forzoso. La crisis presupuestal también dañó el prestigio de la profesión militar y dificultó el reclutamiento de nuevo personal. Pronto el descontento se transformó en insurrección, de 1987 a 1990 hubo tres rebeliones militares y un intento de golpe de Estado. Ciertamente, la insubordinación militar fue provocada por una suma de motivaciones y razones, incluyendo los juicios en contra de uniformados involucrados en la guerra sucia, pero los recortes en gasto de defensa alimentaron el resentimiento y dañaron la relación entre generales, oficiales y políticos electos. Las autoridades civiles se vieron obligadas a ceder y condonar, provocando el descontento de la sociedad civil. Pasaron años para restablecer las relaciones cordiales entre uniformados y civiles.[34] Por tanto, la fórmula de los pacifistas tendente a cortar partidas de defensa sin una adecuada justificación y sin un debate nacional amplio es problemática, sobre todo en países donde las relaciones cívico-militares han sido sensibles e inestables. Nuevamente, el problema no son los presupuestos en sí, sino su racionalidad y la discreción con la cual se les maneja. La solución consiste en transparentar los procesos y la información, no en eliminarlos.

En resumen, la transparencia sobre la información y los procesos en materia de presupuestos militares es importante para la consolidación y para la estabilidad regional. La claridad sobre el gasto militar coadyuva a mejorar la calidad democrática, incrementa la rendición de cuentas y alimenta la confianza en las instituciones. Asimismo, la transparencia presupuestaria puede mejorar las relaciones entre vecinos, disminuyendo los peligros de espirales y carreras armamentistas.

[34] Al respecto, véase Pion-Berlin. 1991. Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 23, 3(oct.): 543-571. Norden, Deborah L. 1996a. Military *Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press.

Conclusiones: el camino por recorrer

La evolución de las relaciones cívico-militares en América Latina está acompañada de claroscuros. Es cierto que los militares han dejado de conflagrar contra la democracia; no obstante, como sostiene Felipe Agüero, las fuerzas de seguridad imponen aún un reto mayúsculo ya que pueden mermar la calidad democrática a través de la debilidad y autonomía institucional, la apatía social o la discrecionalidad con la cual se manejan los presupuestos en defensa.[35] Infelizmente, precisamente porque ya no existe el peligro inminente de un golpe de Estado, la urgencia para proceder con una reforma estatal y social que aborde el tema militar está ausente. En cierta medida, la transición hacia la democracia fue relativamente fácil comparada con el largo camino por recorrer en materia de consolidación democrática. Es indispensable convencer a todos los actores involucrados sobre la necesidad de mantener la reforma militar dentro de la agenda estatal, sin que ésta pierda aún más *moméntum*.

Del diagnóstico aquí presentado se desprende una serie de recomendaciones. Primero, es indispensable fortalecer las instituciones encargadas de formular las políticas de defensa. El nombramiento de civiles como ministros de defensa es una medida claramente insuficiente. Se requieren ministerios sólidos, capaces de ejercer un control democrático, coordinando fuerzas y formulando políticas eficaces para la protección y seguridad del Estado. Idealmente, se deberían erigir instituciones capaces de imponer su autoridad y erosionar la autonomía relativa de la que aún gozan los estatutos militares.

Segundo, es imposible establecer un control civil efectivo sin una sociedad civil sólida y comprometida con la reforma estatal y militar. La apatía social merma la consolidación democrática y abre oportunidades para que la fuerza castrense conserve sus reservas, prórrogas y autonomía institucional.

Existen varias alternativas disponibles para incrementar la conciencia, el conocimiento y el interés en los asuntos de defensa entre la sociedad civil. Una de ellas es a través de estímulos académicos, promoviendo la investigación científica y social sobre paz, conflicto y seguridad en la región latinoamericana. Ya existen algunos esfuerzos regionales para crear y desarrollar una comunidad de académicos latinoamericanos y creadores de políticas públicas capaces de actuar como un contrapeso dentro de la sociedad civil. La RESDAL, con sede en Buenos Aires, ha sido creada precisamente con el propósito más ambicioso de desarrollar una red robusta de expertos y analistas de políticas de defensa y seguridad regional. La

[35] Agüero, Felipe. 2005. El nuevo "doble desafío": Cómo ajustar el control democrático y la eficacia en el ejército, la policía y los servicios de inteligencia. Documento de trabajo presentado durante la III Asamblea General del Club de Madrid. Madrid, España.

RESDAL está ya generando conocimiento e información que permite analizar comparativamente la evolución de las políticas de defensa. Quizá se requiere promover este esfuerzo institucional localmente, sobre todo en países con menor experiencia y avance democrático. En el caso mexicano, por ejemplo, organizaciones como la Fundación Ford han promovido ya la creación de redes locales para atender las demandas de seguridad pública y transnacional en México. De este ejercicio local ha surgido el Grupo de Estudios de Seguridad, promovido por El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Redes como éstas pueden promover el desarrollo institucional y contribuir a fortalecer el control civil desde *abajo*, proveyendo importantes oportunidades para estudiar, analizar y desarrollar recursos mediante el establecimiento de un foro regular para la presentación, discusión, y crítica de las políticas de seguridad. Asimismo, la creación de centros de estudios estratégicos dentro de las universidades y centros académicos bien puede coadyuvar a desarrollar el conocimiento civil sobre asuntos militares.

Tercero, existe una labor titánica por realizar en materia de control parlamentario. Ciertamente, la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con sistemas presidenciales, los cuales otorgan discrecionalidad y autoridad política a los ejecutivos por encima del poder legislativo. Sin embargo, es posible desarrollar capacidades legislativas en sistemas presidenciales, como lo demuestran los casos estadounidense e incluso el francés. Los legisladores pueden contar con poca experiencia en materia de defensa, pero sus asesores deben contar con un mínimo de *expertise*. Para tal efecto, sería recomendable promover la creación de cuadros profesionales de asesores legislativos. En algunos países europeos, por ejemplo, existe el servicio público de carrera, el cual asegura que personal con conocimiento y *expertise* permanezca dentro de las instituciones públicas, independientemente de los cambios de gobierno. Asimismo, el establecimiento de *think tanks* civiles, similares a los existentes en Washington y Europa bien podría servir a este propósito. Si se garantiza la independencia de los *think tanks*, estos depósitos de ideas que congregan investigadores de varias disciplinas pueden funcionar como asesores parlamentarios capaces de ofrecer consejos e ideas sobre defensa y así influir el proceso legislativo.

Cuarto, es indispensable promover una discusión amplia sobre el papel y las funciones que desempeñan las fuerzas armadas. Los roles militares tienen efectos sobre la doctrina, el pensamiento geopolítico y el comportamiento de los uniformados. La respuesta estatal de involucrar a los militares en misiones donde han fallado otras fuerzas públicas, como policías, es equívoca y debe modificarse el rumbo de esta política. Ciertamente no basta con restringir la misión constitucional de los ejércitos, también se requiere fortalecer los cuerpos policiacos, profesionalizar las fuerzas armadas, mejorar los sistemas judiciales y procuración de justicia, así como desvincular los cuerpos de

policías de los militares. Asimismo, impulsar el debate sobre los roles externos, como la participación en misiones de paz de la ONU, puede, en condiciones específicas, promover la integración entre política de defensa y política exterior.

Finalmente, se deben impulsar propuestas para contar con presupuestos de defensa programáticos, donde se distingan no sólo montos, sino el destino, los objetivos y los responsables. La publicación de libros blancos de defensa puede contribuir en este ejercicio, siempre y cuando se garantice la calidad de la información publicada y se asegure la participación de varios sectores en su elaboración. Asimismo, establecer metodologías rigurosas, pero conjuntas, para evaluar los gastos militares mejorará el grado de transparencia pública y regional, homologando criterios, índices y vocabularios.

Bibliografía

Agüero, Felipe, 1999. "Las fuerzas armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina", en Diamint, Rut (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires.

_____, 2005. El nuevo "doble desafío": Cómo ajustar el control democrático y la eficacia en el ejército, la policía y los servicios de inteligencia." Documento de trabajo presentado durante la III Asamblea General del Club de Madrid. Madrid, España.

Álvarez Veloso, David. 2006. "Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de defensa: del secreto al escrutinio público." *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, FLACSO-Chile, Núm.2 (Abril).

Arzt, Sigrid. 2003. "La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la democracia mexicana," documento solicitado por el Proyecto de Reforma de la Administración de Justicia en México, Centro de Estudios Estados Unidos-México, San Diego, 15 de mayo de 2003. Disponible en: http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arzt/

Benítez, Raúl. 2005. "Los ministerios de defensa: un enfoque estructural," documento de análisis publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL),http://atlas.resdal.org.ar/atlas-ministerios.html.

Camp, Roderic. 1992. *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico,* New York: Oxford University Press.

_____, 2006. *The Mexican Military on the Democratic Stage*. New York and Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies and Praeger Publishers

Chillier, Gaston y Freeman, Laurie, 2005. "El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia," Informe especial del Washington Office on Latin America (WOLA), julio 2005.

Costa, Guedes Thomaz da. 2001. Brazil's SIVAM: As it Monitors the Amazon, will it Fulfill its Human Security Promise? *The Woodrow Wilson International Center for Scholars' Environmental Change and Security Project Report*. 7(January).

D´Arauju, Maria Celina y Castro, Celso (eds.). 2000. *Democracia e Forças Armadas no Cono Sul.* Río de Janeiro: Editora FGV.

Diamint, Rut (comp.), 1999. *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas.* Buenos Aires, Argentina: Nuevohacer-GEL-Universidad Torcuato di Tella.

Domínguez, Jorge I. ed. 1998, *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Follietti, Gilda. 2005. "Facultades parlamentarias. Competencias constitucionales de los parlamentos latinoamericanos en el área de defensa, Documento de análisis de la Red de Seguridad y Defensa

Latinoamericana (RESDAL), disponible en la red de internet http://atlas.resdal.org.ar/atlas-facultades.html

Fontana, Andrés, 2001. "Seguridad internacional y transición democrática: La experiencia argentina, 1983-1999," documento de trabajo de la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano. Buenos Aires, Argentina.

González, Julián. 2002. "Fuerzas armadas en tiempos de escasez: el riesgo de la desnaturalización funcional," *Observatorio Político,* Núm. 3: 101-103.

Hunter, Wendy. 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press

Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Norden, Deborah L. 1995. "Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions," *International Peacekeeping*, Vol. 2, 3(Autumn).

Norden, Deborah L. 1996. *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press.

O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo. 1983. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, California: Institute of International Studies, University of California Press.

Oliveira, Eliézer Rizzo. 1998. Política de Defesa Nacional e relações civil-militares no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. *Caderno Premissas*.

Palá, Antonio. 1995. "The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges," *Airpower Journal*, Special Edition.

Pion-Berlin, David. 1991. "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina." *Journal of Latin American Studies*. Vol. 23, 3(Oct.).

Pion-Berlin, David. 1997. *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. Pennsylvania: The Pennsylania State University Press.

_____, 2001. *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

_____, 1996. "Illusions About Consolidation." *Journal of Democracy*. Vol. 7, 2(April)

Ramesh Thakur, Chiyuki Aoi and Cedric de Coning (eds.) (por publicarse en el 2007) *The Unintended Effects of Peace Operations*, Tokyo and New York: United Nations University Press.

República Argentina. 1999. *El Libro Blanco de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de la Defensa.

Rojas Aravena, 1999. Francisco, ed., *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Santiago, Chile: FLACSO.

Saín, Marcelo Fabián. 1999. "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina." En *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Francisco Rojas Aravena (Ed.) Santiago, Chile: FLACSO.

Sibilla, Gustavo. 2005. "Los presupuestos de defense en América Latina. Creciente apertura y transperencia." En RESDAL, *Atlas Comparative de la Defensa en América Latina.* Resdal, Buenos Aires, Argentina.

Serrano, Mónica. 1995. The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico. *Journal of Latin American Studies.* Vol. 27.

Snyder, Jack L y Vinjamuri, Leslie. 2003-2004. "Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice." *International Security*. Vol. 28, 3(Winter).

Sotomayor, Arturo, 1994. *The Peace Soldier from the South: From Praetorianism to Peacekeeping,* Tesis doctoral, Nueva York: Columbia University.

_____, 2005. "La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay" Documento de Trabajo Núm. 129, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas: México.

_____, 2006. "Mexico's Armed Forces," *Hemisphere,* Vol. 16, (Spring 2006).

_____, 2006. "Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations", Documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, agosto 1, 2006.

Stepan, Alfred. 1973. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rivera Urrutia, Eugenio, *La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana*, DTAP-174

Bravo Pérez, Héctor Manuel, *et al., Evaluación económica del convenio de distribución de aguas superficiales del lago de Chapala y su efecto en el bienestar social,* DTAP-175

Bravo Pérez, Héctor Manuel, Juan Carlos Castro Ramírez, *Construcción de una matriz de contabilidad social con agua…* DTAP-176

Bracho González, Teresa y Giulianna Mendieta, *El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios: El caso del Programa Escuelas de Calidad*, DTAP-177

Arellano, David y Walter Lepore, *Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público,* DTAP-178

López Ayllón, Sergio y Alí Bernardo Haddou Ruiz, *Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México,* DTAP-179

Sour, Laura, *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, DTAP-180

Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina,* DTAP-181

Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México,* DTAP-182

Arellano, David, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción…* DTAP-183

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

Torres Rojo, Juan M., *et al., Índice de peligro de incendios forestales* de largo plazo, DTE-358

J. M. Torres *et al.*, *Bequest Motive for Conservation in Forest Production Communities,* DTE-359

Hernández, Fausto y Brenda Jarillo Rabling, *Is Local Beautiful? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture,* DTE-360

Unger, Kurt, *El desarrollo económico y la migración mexicana: el TLCAN e impactos en las regiones,* DTE-361

Gómez Galvarriato, Aurora, Rafael Dobado and Jeffrey Williamson, *Globalization, De-Industrialization and Mexican Exceptionalism, 1750-1879,* DTE-362

Gómez Galvarriato, Aurora and Aldo Musacchio, *Larger Menus and Entrepreneurial Appetite: An Empirical Investigation of Organization Choice in Mexico,* DTE-363

Mayer, David y Carlos Bazdresch, *Hacia un consenso para el crecimiento económico en México…* DTE-364

Mayer, David y Ma. Fernanda López Olivo, *Transmisión intergeneracional de habilidades cognitivas por niveles socioeconómicos…,* DTE-365

Mayer, David, *Dinámica geográfica de productividad e innovación en la manufactura mexicana*, DTE-366

Scott, John, *Seguro Popular: Incidence Analysis*, DTE-367

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

González González, Guadalupe, *México ante América Latina: Mirando de reojo a Estados Unidos*, DTEI-132

Ortiz Mena L.N., Antonio Ortiz y Ricardo Sennes, *Brasil y México en la economía política internacional,* DTEI-133

Minushkin, Susan y Matthew Adam Kocher, *Trade and Investment Policy Preferences and Public Opinion in Mexico,* DTEI-134

Ortiz Mena L.N., Antonio, *México ante el sistema monetario y comercial internacional: lecciones de Bretton Woods a la actualidad*, DTEI-135

Meseguer Covadonga *et al., The Diffusion of Regulatory Reforms in Pension Systems: Latin America in Comparative Perspective,* DTEI-136

Schiavon, Jorge A., *La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría,* DTEI-137

Ortiz Mena, Antonio, *The Domestic Determinants of Mexico's Trade Strategy,* DTEI-138

Kocher, Matthew Adam and Stathis N. Kalyvas, *How free is "Free Riding" in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem,* DTEI-139

Chabat, Jorge, *Mexico: The Security Challenge,* DTEI-140

Kydd, Andrew, *The Ball is in your Court: Mediation and Blamecasting*, DTEI-141

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

Posadas, Alejandro, *Canada Trade Law & Policy after NAFTA and the…*, DTEJ-8

Hernández, Roberto, *Alcances del "juicio oral" frente a la Reforma Integral a la Justicia Penal propuesta por presidencia*, DTEJ-9

Magaloni, Ana Laura, *El impacto en el debate sobre la reforma judicial de los estudios empíricos del sistema de justicia: el caso del estudio del Banco Mundial sobre le Juicio Ejecutivo Mercantil,* DTEJ-10

Bergman, Marcelo, *Do Audits Enhance Compliance? An Empirical Assessment of VAT Enforcement,* DTEJ-11

Pazos, María Inés*, Sobre la semántica de la derrotabilidad de conceptos jurídicos,* DTEJ-12

Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes,* DTEJ-13

Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal,* DTEJ-14

Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible,* DTEJ-15

Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16

Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17

López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada,* DTEJ-18

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

Cermeño Rodolfo, Sirenia Vázquez, *What is Vote Buying? The Limits of the Market Model,* DTEP-179

Schedler Andreas*, Electoral Authoritarianism Concept, Measurement, and Theory,* DTEP-180

Negretto L. Gabriel, *Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico After Fox,* DTEP-181

Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote,* DTEP-182

Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México,* DTEP-183

Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico,* DTEP-184

Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico,* DTEP-185

Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America,* DTEP-186

Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches,* DTEP-187

Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188

DIVISIÓN DE HISTORIA

Pani, Erika, *Saving the Nation through Exclusion: The Alien and Sedition Acts and Mexico´s Expulsion of Spaniards,* DTH-32

Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado (*Tercer capítulo de *El temblor…*), DTH-33

Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978),* DTH-34

Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35

García Ayluardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36

Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005),* DTH-37

Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin,* DTH-38

Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial…,* DTH-39

Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40

Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41

Ventas

El **Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE,** es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. **El CIDE publica**, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, **libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas:** *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.

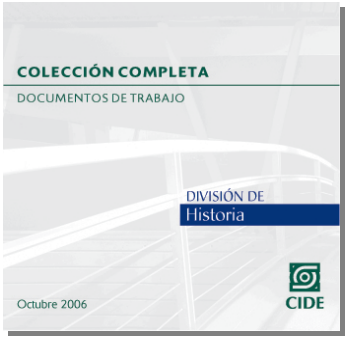
VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: **www.e-cide.com**

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el **CD de las colecciones completas** de los documentos de trabajo de la **División de Historia** y de la **División de Estudios Jurídicos.**



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.