

EL CONTROL CIVIL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFENSA: UN MODELO DE ANÁLISIS BASADO EN LA TEORÍA DEL PRINCIPAL – AGENTE

The civilian control over the defense public policy-making: An analytical model based on the principal-agent theory

Dominique Rumeau*

Resumen: La naturaleza de la influencia política de los militares en los países de América Latina cambió con el advenimiento de la tercera ola de la democratización. Actualmente el peso político de las FF.AA. se ubica en los procesos de elaboración de las políticas públicas de defensa nacional particularmente en la definición de la doctrina militar. Este artículo explica el tipo de control civil sobre la doctrina contraterrorista del Ejército Nacional, basado en la teoría agente-principal. Asimismo, a partir de la crítica de los supuestos de la teoría de Feaver (1996) y de su reformulación, se presenta un modelo analítico basado en la perspectiva teórica del principal - agente que permite analizar el comportamiento de los actores en los procesos de hechura de políticas públicas.

Palabras clave: Control Civil, Política pública, Principal Agente, Uruguay

Abstract: The nature of the political influence of the militaries over the American Latin countries has changed with the advent of the third wave of democratization. Currently, the political weight of the Armed Forces is located in the formulation processes of public defense policies, particularly in the definition of the military doctrine. This article explains the type of civilian control over the National Army counterterrorist doctrine based on the principal agent theory. Furthermore, beginning with a critic of Feaver's (1996) theoretical assumptions and the reformulation of his theory, an analytical model based on the principal agent approach is presented which allows analyzing the behavior of the different actors in the public policy-making processes.

Keywords: Civilian Control, Defense Policy, Principal-Agent, Uruguay

Introducción

Desde mediados de la década del 60, en el marco de la Guerra Fría, la mayor parte de los países de América latina sufrieron golpes de estado¹. Las FF.AA. se convirtieron en verdaderos “partido políticos sustitutos” (Rial 1988). A fines de la década del 70, principios de los 80’, se produjo la tercera ola de democratización (Diamond 1999; Huntington 1991), alcanzando importantes avances relativos en relación a la calidad democrática (PNUD 2004). Sin embargo, el peso político de las FF.AA. continúa vigente en América Latina (Diamond 1999, Krujit y Koonings 2002; Garzón 2003). En esta línea de pensamiento, Krujit y Koonings afirman que el grado de control civil sobre los militares es muy heterogéneo en nuestro continente, ubicando a Uruguay entre los países donde, a pesar de la situación de institucionalización democrática exitosa, la influencia militar se da “tras bambalinas”, particularmente en lo que respecta a la elaboración y aplicación de doctrina, ámbito en el que los militares continúan poseyendo grandes márgenes de autonomía.

¹* Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: domirumeau@fcs.edu.uy

Las dictaduras de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay encontraron su sustento ideológico en la Doctrina de la Seguridad Nacional y la materialización de su enemigo interno en el comunismo.

En dicho marco el presente artículo analiza el control civil sobre el proceso de elaboración y aprobación del marco doctrinario del Ejército Nacional² (E.N) y las consecuencias de dicho proceso sobre los principios que rigen al estado democrático de derecho. El análisis se encuentra sustentado, por una parte, en la crítica y reformulación de los supuestos teóricos de Peter Feaver (1996) sobre el control civil y por otra, en la teoría del principal - agente (TPA) a partir de la cual se elabora un modelo de análisis de políticas públicas que centra su atención en los conceptos de *accountability* y *responsiveness*.

Aquí se demostrará que la ausencia de (i) un marco legal adecuado, (ii) un sistema de monitoreo institucionalizado, (iii) controles políticos informales y (iv) lineamientos políticos sobre los asuntos de la defensa, generan una predisposición del agente -E.N- a traspasar el límite de sus responsabilidades, asumiendo potestades sobre la toma de decisiones de política pública correspondientes al principal -Ejecutivo y Parlamento-. Ello, explica los déficits de control civil sobre el proceso de formulación e implementación de la política de defensa configurando un escenario de autonomía militar y desgobierno civil sobre la hechura de la política de defensa, lo cual, a su vez, incide negativamente en el adecuado funcionamiento de los principios de *accountability vertical electoral* y *responsiveness* del estado democrático de derecho.

En la siguiente sección se presentan los conceptos de *accountability* y *responsiveness* como principios del estado democrático de derecho y las críticas y reformulaciones a la teoría de Feaver. En la segunda sección se presenta la construcción del modelo analítico para la determinación del comportamiento del principal agente; en la tercera se ofrece evidencia empírica que demuestra el tipo de influencia política de las FF.AA. sobre la hechura de la política de defensa nacional. Finalmente, la cuarta sección discute los resultados y conclusiones del estudio.

1. Estado democrático de derecho: Accountability, Responsiveness y burocracia gobernada democráticamente

Un estado democrático de derecho se constituye como tal, cuando, el sistema legal del estado sea democrático en los siguientes sentidos: “Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos” (O’Donnell 2001). El estado democrático de derecho, para cumplir con la provisión de bienes públicos fundamentales -como lo es la defensa nacional- y para garantizar las relaciones burocráticas y sociales, somete a todos sus integrantes a la autoridad legal de alguna institución, conformando asimismo un entramado de sistemas de rendición de cuentas. En este sentido, los gobernantes de una democracia se encuentran sometidos a tres tipos de *accountability*: i) *Accountability vertical electoral*, “como resultado de elecciones limpias e institucionalizadas”, a través de las cuales los ciudadanos pueden “castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección” de forma indirecta el control de las políticas llevadas a cabo por el gobierno de turno; ii) *Accountability vertical societal*, “ejercida por grupos y aún por individuos con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar y/o condenar acciones (o inacciones)

² Marco doctrinario: “Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional”.

presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos”; iii) *Accountability horizontal*, que “resulta cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del estado actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones del estado o funcionarios” (O’Donnell 1998a, 1998b, 2004).

Por otra parte, tal como señalan Manin, Przeworski y Stokes (1999) los gobiernos son *responsive* en la medida en que adopten las políticas señaladas como preferidas por la ciudadanía. Los autores destacan que, el concepto de *responsiveness* toma sentido, a partir de la emisión por parte del ciudadano de sus preferencias a través de mensajes o señales. Éstas pueden provenir directamente de la ciudadanía, caso en el que el gobierno puede captarlas a través de sondeos de opinión pública, o provenir de los propios partidos políticos en la medida en que durante el período de campaña electoral se comprometan a la realización de determinadas políticas públicas. En ambos casos señalan los autores, el “mensaje” viene primero; siendo los gobernantes *responsive* en la medida en que sigan las preferencias marcadas por los ciudadanos en el primer caso y *mandate-responsive* en el segundo caso, en tanto los gobernantes realicen las políticas prometidas en su campaña político-electoral.

Partiendo de los conceptos de *accountability* y *responsiveness*, se deduce que los gobiernos serán representativos en diferentes grados, en la medida en que sean *responsive*, *accountable* o ambas cosas frente a la ciudadanía.

En este mismo sentido, el gobierno electo cuya función radica en la conducción política de los asuntos públicos, debe en forma análoga al funcionamiento de la lógica de *accountability* y de *responsiveness* respecto de la ciudadanía, lograr que las burocracias cuya función radica en la implementación de las decisiones políticas sean *accountables* y *mandate-responsive* frente a los gobernantes y así indirectamente frente a la ciudadanía.

Ahora bien, el eje central del *control civil* radica en cómo se produce el control político por parte de la dirigencia política sobre los militares de un estado nación. En este sentido es que la problemática del control civil es condición necesaria de la consolidación democrática. A ello se agrega que las autoridades políticas deben perseguir la gobernabilidad política de la defensa³, haciendo que las FF.AA., como burocracias sean *mandate-responsive* y *accountable* ante las autoridades. Ello implica, por una parte, que los gobernantes estipulen claros lineamientos sobre la política de defensa, de modo tal que las FF.AA. sean responsables de cumplir dichos mandatos. Por otra, implica que mediante sistemas formales de controles, las autoridades sean capaces de detectar posibles acciones de las FF.AA. que contradigan las ordenes políticas, habilitando la posibilidad de sanción. Así la institución castrense es pasible de ser *accountable* ante las autoridades. El logro de unas FF.AA. gobernadas democráticamente debe entenderse como un proceso de construcción histórica que como tal está sujeto a avances y retrocesos en todos o en algunos de los elementos mencionados.

El problema del control civil: ¿Quién controla a los controladores?

Feaver (1996:2) define el problema de las *relaciones civiles militares* -RCM- como una simple paradoja: “[...porque tememos a otros creamos instituciones de violencia para

³ La responsabilidad de las tareas de diseño, implementación y formulación de los modelos de defensa recae sobre los gobernantes e implica que el estado posera las capacidades institucionales para llevar adelante la política de defensa (Saín 2006)

protegernos, pero luego tememos a las propias instituciones que creamos para ello...]⁴. De ello se derivan dos conflictos en relación al problema civil-militar. Por una parte, las FF.AA. deben estar listas para enfrentar las amenazas o realizar las tareas que desde la esfera política se determinen. Para ello, la institución castrense debe ser fuerte para proveer seguridad al Estado que protegen y poseer los recursos, organización y poder bélico suficientes para ganar la guerra frente al enemigo. Por otra, las FF.AA. deben proteger a la sociedad sin volverse contra la misma. Este es, de acuerdo a la teoría de Feaver, el punto neurálgico del problema de las RCM. El autor destaca que aún logrando que los militares sean capaces de realizar las tareas ordenadas por los civiles asegurando niveles adecuados de seguridad contra enemigos externos asegurando que los militares no den golpes de estado, el problema general del control civil no queda resuelto, debido a que aquellos, pueden igualmente minarlo. Más concretamente, para Feaver el problema de las RCM es un problema de agencia que parte de la delegación de responsabilidades desde el ámbito civil al militar. Se trata del grado de alcance de la delegación y control o monitoreo del comportamiento militar en el contexto de la misma, así como también del tipo de respuesta de los militares hacia la delegación realizada por los civiles. Desde esta perspectiva, la teoría y modelos analíticos de las RCM deberán basarse en una categoría teórica que refleje el control efectivo o *assertive control* de modo tal que contemple aquellos casos en los que existe mediación civil y profesionalismo militar simultáneamente. Ello es, una teoría que separe analíticamente las esferas civiles y militares, que explique los factores que modifican cómo los civiles ejercen el control sobre los militares y que trascienda teóricamente el concepto de profesionalismo sobre el que han girado los desarrollos teóricos de las RCM tradicionalmente (Janowitz 1960; Huntington 1964, 1985).

El abordaje teórico propuesto por Feaver (1998) sobre el control civil y las RCM está centrado en el modelo de agencia, en el que para identificar cómo operan las condiciones, formas y respuestas de la delegación incorpora factores basados en el comportamiento racional de los actores en juego. Así los conflictos entre el principal -civil- y el agente -militar- comienza cuando los civiles delegan funciones a un cuerpo especializado buscando un equilibrio del *trade off* entre las ventajas de la especialización y las desventajas del problema de agencia. La principal ventaja de la relación de agencia, desde la óptica de los civiles, reside por una parte, en que el cumplimiento de la necesidad de la seguridad estatal requerida por la sociedad estará a cargo de expertos y por otra, en que los civiles poseerán más tiempo para dedicarse a otros asuntos. La desventaja, es el principal problema de las relaciones de agencia en una democracia, esto es, cómo el principal puede asegurar el comportamiento adecuado del agente y cómo lograr que el agente sirva al principal sin buscar la consecución de sus propios objetivos o intereses.

El objeto de la TPA, surgida en el campo de la economía a mediados de la década del 70, es el estudio de la relación entre dos actores en la cual uno le solicita al otro la realización de una tarea que el primero no realizaría a cambio de un pago (Spence y Zeckhauser 1971). Utilizada en particular en los estudios sobre seguros, años más tarde dicha perspectiva teórica ha sido adoptada como herramienta teórica por la ciencia política (Moe 1984; Eisenhardt 1989; Tirole 1994). Los supuestos básicos de la teoría principal-agente pueden resumirse del siguiente modo (Miller 2005):

- i) El agente toma acciones que determinan un pago al principal y ambos actores buscan la maximización de sus beneficios en el intercambio

⁴ Traducción propia.

- ii) Existe asimetría de información entre las partes. El principal puede observar el producto o resultado del agente pero no la acción del agente, con el subsecuente problema conocido como *riesgo moral del principal* o *problema de la acción oculta*, que puede traducirse en un comportamiento oportunista por parte del agente. En este sentido, se destaca que el monitoreo de las acciones del agente es posible de realizar, punto de fundamental importancia para el caso aquí estudiado.
- iii) Existe asimetría en las preferencias entre agente y principal.
- iv) El principal y el agente comparten conocimiento sobre la estructura y costos del juego así como de las probabilidades en torno a la distribución de los productos de la relación.
- v) Se presume que el principal se encuentra en condición de imponer una solución al agente.

Así es que la TPA permitirá en este estudio analizar los conflictos asociados a la delegación de autoridad partiendo de la base de la existencia de asimetrías de información entre los actores. Que el agente posea información a la que el principal no accedería supone el riesgo de que el agente tome acciones que se encuentren fuera del ámbito de la delegación inicial. En este sentido, los sistemas de monitoreo constituyen una herramienta fundamental en la disminución el riesgo de traición por parte del agente, es decir, un mecanismo coadyuvante para la efectividad de la rendición de cuentas en sus dos dimensiones: la contestabilidad –*answerability*- y la capacidad de hacer cumplir lo pactado entre los actores –*enforcement*- (Schedler 1999, 2000).

Feaver sostiene que los civiles toman la decisión de monitorear o no monitorear basados en expectativas sobre cómo los militares responderían ante la presencia o ausencia de tales controles. Por su parte, los militares decidirán como actuar, esto es, tener un comportamiento diligente o no diligente, en función de la expectativa de que su comportamiento sea o no sancionado. Es en este sentido que el acto de controlar o monitorear el comportamiento de las FF.AA. por parte de los civiles introduce el conflicto en las RCM, existiendo conflicto cuando la actitud del agente es sancionada, y aún cuando no es sancionada pero se desnaturaliza la relación entre el principal y el agente que debe funcionar en un estado de derecho democrático.

El concepto de control o *monitoreo intrusivo* se traduce en acciones tales como investigaciones en el parlamento, la civilización (Bañón y Olmeda 1985:317) de ámbitos claves de los Ministerios de Defensa o Secretarías de Defensa para la administración de las decisiones que a nivel de la institución castrense se configuran como parte del conjunto de la política de defensa.

Sostiene Feaver que la acción de monitorear por parte de los civiles tiene costos tales como la dedicación de tiempo que podrían ser volcados a otras actividades y/o el riesgo de cometer errores debido a la intromisión de civiles inexpertos. Por otra parte, el acto de no monitorear, podría significar confiar en otras formas de observación del comportamiento militar como lo es la prensa en EE.UU.

El autor define dos tipos posibles de comportamiento por parte del agente: el comportamiento diligente o *work* que supone que éste “realiza exactamente lo que los civiles solicitan, de la forma que ellos lo indican, con diligencia, habilidad y de manera tal, que refuerza el rol superior del civil en las decisiones”⁵ (Feaver 1998:3). El comportamiento no diligente o *shirk* supone que el agente “no realiza lo ordenado por el principal, o no lo realiza como le fue ordenado, actuando con insolencia, incompetencia

⁵ Traducción propia.

o minando las habilidades de los civiles de tomar futuras decisiones”.⁶ La dinámica del modelo teórico de Feaver, supone que el agente decidirá tener un comportamiento *work* o *shirk* en función, por una parte, de su percepción sobre la probabilidad de que el principal detecte un comportamiento *shirk* y por otra sobre la probabilidad de ser castigado. El supuesto implícito detrás de dicha lógica es que la detección de comportamientos *shirk* es función positiva del monitoreo intrusivo, por lo que no todos los comportamientos referidos son pasibles de detectar. Allí radica el principal problema de la relación de agencia.

Ahora bien, Feaver elabora su teoría de RCM, al igual que Huntington, a partir de la realidad norteamericana. Dado el desajuste de su aproximación teórica a las realidades latinoamericanas, es que a su modelo teórico le cabe la crítica *etnocentrista*. A continuación se destacan tres puntos que lo evidencian:

En primer lugar, el autor considera que el costo de monitorear al agente, radica fundamentalmente en la dedicación del tiempo del principal, que, eventualmente podría ser utilizado en otros asuntos. Sin embargo Feaver, no considera que la construcción de capacidades humanas y materiales que permiten un efectivo monitoreo, supone la inversión de recursos financieros, que es una de las mayores debilidades de los estados latinoamericanos. Asimismo, ello significa que da por sentada la existencia de unas capacidades institucionales instaladas que permiten controlar el comportamiento del agente. En segundo lugar, Feaver supone que el principal cumplirá con su responsabilidad de emitir lineamientos políticos sobre los asuntos de la defensa, y que controlará efectivamente al agente a través del sistema de monitoreo. Ello implica que el modelo teórico del autor sólo admite desvíos en el comportamiento del agente. Sin embargo uno de los grandes desafíos de los países de América Latina, radica en asegurar la gobernabilidad política de la defensa, concepto que remite fundamentalmente a la responsabilidad de los gobernantes de diseñar, implementar y evaluar la política pública de defensa nacional. En este sentido, el modelo analítico que aquí se propone internaliza la posibilidad de desvíos no solo en el comportamiento del agente sino también del principal. Por último, el autor parte del principio de que el agente tendrá un comportamiento *shirk* o no diligente a través de la realización inadecuada de lo ordenado por el principal, de la no realización de lo ordenado o de la realización de lo ordenado minando las habilidades del principal de tomar futuras decisiones. Ésta última forma de comportamiento *shirk* -realización de lo ordenado por el principal minando las habilidades de tomar futuras decisiones- supone que el agente oculta información o la desvirtúa al tomar una decisión o en su accionar. Sin embargo, no toma en consideración la posibilidad de que el agente tome acciones o decisiones que no hayan tenido previamente el mandato del principal y por tanto que el agente se comporte de modo no diligente traspasando el límite de sus responsabilidades minando o haciendo propias las potestades del principal en la toma de decisiones.

2. La construcción de un modelo analítico para el análisis de políticas públicas

A partir de las críticas realizadas a la teoría, se propone un modelo analítico que toma en cuenta las especificidades de las realidades latinoamericanas de tal modo que permite evaluar el grado de control civil y los conflictos en las RCM en base a las distintas actitudes tanto de los civiles –principal- como de los militares -agentes-.

Así, el modelo analítico que se propone considera los siguientes casos que no se encuentran integrados en las perspectivas teóricas predominantes de las RCM, a saber: i) Los casos en que no existiendo un sistema de monitoreo institucionalizado los controles políticos informales operan endógenamente como variable alternativa a los

⁶ Traducción propia.

controles políticos formalmente establecidos -correspondiente a la crítica 1; ii) Los casos de control no efectivo o *non assertive control* por omisión civil -correspondiente a la crítica 2- y iii) Los casos en los cuales, en ausencia de lineamientos políticos del principal, el agente traspasa el límite de sus potestades, haciendo propias las responsabilidades del principal sobre la toma de decisiones -correspondiente a la crítica 3-. Por último, el modelo propuesto permite distinguir distintas configuraciones de control civil a partir del análisis simultáneo de los comportamientos del principal y del agente en función de las dimensiones analíticas “control” y “sanción”.

Comportamiento y predisposición del agente

De acuerdo a las anteriores críticas, aquí se entenderá que el agente tendrá un comportamiento no diligente o *shirk* cuando: el agente realice lo solicitado por el principal con insolencia, incompetencia, no haga lo requerido o traspase el límite de sus responsabilidades minando o haciendo propias las potestades del principal en la toma de decisiones. Este el comportamiento del agente supone la utilización del *virtual* monopolio de la información y el *know-how* en los temas de defensa en beneficio propio. El comportamiento diligente, se constituye como categoría opuesta al comportamiento no diligente. Por tanto, el agente tendrá un comportamiento diligente o *work* en tanto: realice exactamente lo solicitado por las autoridades políticas, de la forma que ellos lo indiquen, con diligencia, habilidad y de manera tal que refuerza el rol de las autoridades legítimas en la toma de decisiones, sin traspasar sus potestades y sin utilizar sus conocimientos para su propio beneficio. Asimismo, ésta categoría implica que en caso de que el principal no emita mandatos políticos, el agente no deberá cubrir los eventuales vacíos.

Ahora bien, la detección por parte del principal de comportamientos no diligentes son una función positiva del sistema de monitoreo. Esto es, cuanto mejor sea el sistema de monitoreo, mayores serán las probabilidades de detectar eventuales comportamientos no diligentes. Detectado ello, el principal podrá sancionar o no sancionar al agente. Sin embargo, el sistema de monitoreo, supone que los controles son formales. Por ello de acuerdo a las críticas realizadas a Feaver, es que aquí se incluye el análisis de los controles políticos informales como posible forma alternativa de detección comportamientos no diligentes.

Los escenarios representados en los cuadrantes A y D del Cuadro 1, supone que el agente tendrá una predisposición a tener comportamientos no diligentes. En el primer caso debido a que el sistema de premios y castigos no es aplicado y en el segundo debido a que la no detección del *shirk* puede provocar en el agente un comportamiento oportunista. El resultado contrario, esto es, la predisposición del agente a comportarse de modo diligente representada en el cuadrante B, se fundamenta en la detección y sanción del comportamiento *shirk*. Por último, el cuadrante C presenta un escenario inexistente o inconsistente desde los principios de racionalidad legal, generando en el agente una predisposición indeterminada⁷.

Cuadro 1
Comportamiento del agente

Sanción	
No sanciona	Sanciona

⁷ Una sanción del principal sin detección de comportamientos *shirk* puede interpretarse como abuso del poder por parte del principal. Si la sanción existe independientemente del *comportamiento diligente o no diligente*, el sistema de premios y castigos deja de funcionar bajo los principios de racionalidad legal.

Control	Detección del comportamiento no diligente	(A) Predisposición del agente a accionar de modo no diligente	(B) Predisposición del agente a accionar de modo diligente
	No detección del comportamiento no diligente	(D) Predisposición del agente a accionar de modo no diligente	(C) Predisposición indeterminada o inconsistencia lógica

Fuente: elaboración propia

Comportamiento del principal

Para evaluar el comportamiento del principal, se tienen en cuenta dos elementos: i) La capacidad del principal de hacer *accountable* al agente: el agente será *accountable* en la medida en que el principal sea capaz de controlar la acción del agente y sancionarlo en la medida en que éste no acate sus órdenes o tome acciones que sobrepasen sus responsabilidades; ii) La capacidad de constituir al agente como *responsive* de los lineamientos del principal: se entenderá que éste cumple con la obligación de la conducción política de la defensa, en la medida en que el mismo dote a las FF.AA. de lineamientos políticos claros, que llamaremos mandatos. Así, el agente será *mandate-responsive* en la medida en que cumpla adecuadamente las directivas del principal, implica que la acción de éste último se categorice diligente.

Ahora bien, el agente sólo puede ser *mandate – responsive* la medida en que el principal emita directivas políticas formales o informales explícitas. Si no existieran lineamientos, el agente debe exigirlos, de lo contrario no debería tomar decisiones. En caso de que el agente reciba lineamientos políticos el principal deberá aún sin existir un sistema de monitoreo formal controlar al agente mediante mecanismos de control informales. En este sentido, y desde el punto de vista teórico, el agente tendería a tomar acciones *diligentes* cuando se convierte en *mandate - responsive*, en *accountable* o ambas.

Cuadro 2
Comportamiento del principal

		Sanción	
		No sanciona	Sanciona
Control	Detección del comportamiento no diligente	(A) Incumplimiento del principal en relación a sus deberes de control (accountability)	(B) Cumplimiento del principal en relación a sus deberes de control (accountability)
	No detección del comportamiento no diligente	(D) Incumplimiento del principal en relación a sus deberes de control (accountability)	(C) Abuso de poder por parte del principal o inconsistencia lógica

Fuente: elaboración propia

Los escenarios representados en los cuadrantes A y D del Cuadro 2, supone que el principal incumple con su deber de constituir al agente como *accountable*. En el primer caso debido a que el principal no sanciona el comportamiento *shirk* del agente, mientras en el segundo caso el comportamiento no es detectado debido a la inexistencia o mala calidad del sistema de monitoreo. Contrariamente, el cuadrante B refleja el cumplimiento del principal en relación a sus deberes de *accountability* efectivizando la sanción frente a comportamientos no diligentes del agente. Por último, el cuadrante C representa un escenario de abuso de potestades legales del principal o de inconsistencia con los principios de racionalidad legal.

Configuraciones de control civil

A partir de la yuxtaposición de los resultados de los cuadros de doble entrada presentados anteriormente se deriva la siguiente tipología cuatripartita que muestra las posibles configuraciones de control civil de las FF.AA.

Cuadro 3
Configuraciones de control civil

		Sanción	
		No sanciona	Sanciona
Control	Detección del comportamiento no diligente	(A) Inadecuado control civil en función de los principios del Estado de Derecho Democrático	(B) Efectivo control civil sobre el <i>management</i> de la política de defensa.
	No detección del comportamiento no diligente	(D) Autonomía militar y/o desgobierno civil	(C) Indeterminación lógica

Fuente: elaboración propia

En el Cuadro 3 se observan cuatro escenarios finales de control civil. En primer lugar, existirá un control civil será inadecuado en la medida en que el principal no sanciona al agente frente a un comportamiento no diligente. En segundo lugar, existirá un *efectivo control civil* cuando el principal detecte un comportamiento *shirk* y sancione al agente, cumpliendo con sus responsabilidades de gobernante. En tercer lugar, existirá un escenario de indeterminación, en tanto que las señales del principal en relación a las sanciones no son claras.⁸ Por último, se distingue un escenario de autonomía militar o desgobierno civil en la medida en que el principal no detecta comportamientos no diligentes, debido a la ausencia de un sistema de monitoreo que genera en el agente mayor predisposición a comportarse de modo *shirk*.

3. El modelo en funcionamiento: El proceso de elaboración de la doctrina contraterrorista del Ejército Nacional

⁸ Este escenario podría responder a un manejo particularista y fuera de la ley por parte del principal.

Utilizando el modelo anteriormente presentado se analiza el proceso de hechura de la doctrina contraterrorista del E.N. Aquí se muestra concretamente el proceso de elaboración y aprobación del marco doctrinario *Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional* del Comando General del Ejército (C.G.E)⁹.

Es necesario destacar que las FF.AA. uruguayas no poseen una doctrina nacional establecida por ley, ni comparten una doctrina conjunta. Cada Fuerza mediante directivas internas elabora y actualiza su doctrina de empleo¹⁰, en las que se establecen las formas operativas para enfrentar las amenazas definidas, así como las tareas esenciales y accesorias de cada Fuerza. Debido a ello es que las misiones y tareas de cada Fuerza se fijan a través de normas tales como reglamentos aprobados por decretos del P.E. y/o directivas -tanto internas como particulares- emanadas del Cte. en Jefe que no requieren la anuencia formal del PE. Estas directivas se constituyen como mandatos dentro de la estructura militar, sin embargo el proceso de aprobación de las mismas no requiere controles formales por parte de las autoridades políticas del MDN o el P.E. sino que los mismos en caso de existir son de carácter informal¹¹. En este sentido, la relevancia de analizar la doctrina contraterrorista radica tal como se afirmó al inicio de este trabajo, en que el peso político de las FF.AA. latinoamericanas se refleja particularmente en la elaboración y aplicación de doctrina (Krujit y Koonings 2002)

Tomando en cuenta que la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas estipula que los Comandantes en Jefe, deberán “establecer la doctrina de empleo de acuerdo a las directivas del Mando Superior” y “asesorar y asistir a éste en materia de comando y empleo de de las FF.AA.” el comportamiento del agente sólo podrá calificarse como *shirk* si traspasó sus potestades, tomándose atribuciones que corresponden al mando superior de las FF.AA., lo que demostraría la influencia política de los militares en la elaboración de la política pública de defensa.

Concretamente en el proceso de elaboración y aprobación del marco doctrinario aquí analizado, el agente tuvo un comportamiento no diligente, sobrepasando el límite de sus responsabilidades como asesor del mando superior de las FF.AA., puesto que definió conceptos doctrinarios considerados de carácter político sin la anuencia de las autoridades ministeriales. Esta afirmación se sustenta en las entrevistas realizadas tanto a los ex Ministros de Defensa Nacional, Prof. Yamandú Fau -2000-2005 y Dr. Bayardi -2005-2010- como a los miembros de las CDN de ambas cámaras del parlamento¹². De forma unánime los entrevistados respondieron que el ámbito sobre el que recae la responsabilidad de definir qué acciones serán comprendidas dentro de los conceptos de terrorismo e insurgencia es sin dudas el político gubernamental. En el mismo sentido, varios de los legisladores entrevistados sostuvieron que la definición de las amenazas y

⁹ La doctrina del E.N. está compuesta por las siguientes Directivas: 29-36, Directiva Interna 33-01, y Directiva Interna 12-01. Sobre ésta última recae el análisis de elaboración y aprobación.

¹⁰ “La doctrina de empleo es el conjunto de principios, normas, definiciones, concepciones y lineamientos que tienen como finalidad establecer patrones o modelos de referencia al momento de disponerse la participación de los Medios de las FF.AA. en cumplimiento de su misión. (Directiva 29 – 36, Ejército Nacional, 2003:10)

¹¹ Únicamente para los casos de documentos elaborados por las Fuerzas que tengan por objetivo convertirse en Reglamentos a través de Decretos del Poder Ejecutivo, éstos pasan por el control de la Asesoría Jurídica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

¹² Walter Vener Carboni, ex Diputado del Partido Colorado, integrante de la CDN de la Cámara de Diputados 1995 y 2005; Juan Adolfo Singer, ex Senador del Partido Colorado, integrante de la CDN del Senado 2000-2005; Dr. Luis Alberto Lacalle Pou, Diputado del Partido Nacional, integrante de la CDN de la Cámara de Diputados en 2003; Dr. José Korzeniak, ex Senador del Frente Amplio, miembro de la CDN en 2003; Carlos Garat, ex Senador del Partido Nacional, Integrante de la CDN del Senado 2000 y 2005; Dr. Gustavo Penadés Senador del Partido Nacional y ex Vicepresidente de la CDN del Senado; y Jorge Saravia Senador del Frente Amplio, integrante de la CDN del Senado 2005-2007.

estrategias de defensa también debe ser una responsabilidad política. Asimismo y contrariando la opinión mayoritaria de los miembros de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras, el contenido de la doctrina establece que, en caso de ocurrir un ataque terrorista o eventuales acciones de movimientos insurgentes, son las FF.AA. las responsables del control de dicha situación. En este sentido, cuatro de los cinco miembros de las CDN opinaron que debería de ser el Ministerio del Interior quién en primera instancia tomara acciones contraterroristas.

Ahora bien, las discrepancias mostradas entre las opiniones del principal en relación al contenido doctrinario que fue elaborado por el agente muestran una *auto*-atribución de responsabilidades en la definición de la política por parte de los militares. Este comportamiento *shirk* del agente se vio reafirmado por el comportamiento del principal, dado que éste no ejerció su autoridad sobre el agente. Por una parte, debido a que el principal no elevó directivas políticas respecto del contenido de la doctrina y por otra, a que ni el Ministro de Defensa de aquel entonces -Prof. Yamandú Fau-, ni los miembros de las CDN se encontraban en conocimiento del contenido de la doctrina analizada. Esto se traduce en que el principal no cumplió con sus deberes de constituir al agente en *accountable y/o mandate-responsive*.

La hipótesis que aquí se sostiene es que la ausencia o carencia de (i) un marco legal adecuado para la regulación de la doctrina, (ii) de un sistema de monitoreo formal e institucionalizado, (iii) de controles políticos informales y (iv) de lineamientos políticos sobre los asuntos de la defensa, explican que el agente –Ejército Nacional- posea una predisposición a traspasar el límite de sus responsabilidades, asumiendo potestades sobre la toma de decisiones correspondientes al principal –Ejecutivo y Parlamento-¹³. Ello a su vez, determina en función del modelo planteado, un escenario de control civil en el que predomina la autonomía militar y el desgobierno civil sobre el *management* de la política de defensa, lo cual, a su vez, incide negativamente en el adecuado funcionamiento de los principios de *accountability vertical electoral* y *responsiveness* del estado democrático de derecho.

A continuación se presenta evidencia de cada una de las variables explicativas del comportamiento del agente y principal.

Marco legal referido al Terrorismo Internacional

Siguiendo a Rhodes (1997) se entiende por marco legal o marco institucional la estructura política de tipo formal - legal, esto es el sistema constituido por el contenido de leyes, decretos, directivas y competencias formales que demarcan el comportamiento de los actores involucrados que participan de la elaboración y aprobación del marco doctrinario para combatir las acciones de terrorismo internacional.

En tanto las FF.AA. no poseen una doctrina nacional establecida mediante la ley, ni comparten una doctrina conjunta. Si bien la aprobación de la Ley marco de Defensa Nacional, N° 18.650 del 19 de febrero de 2010 constituye un hito en relación al contexto

¹³ La posibilidad de analizar al principal –Parlamento y Ejecutivo- como actor unitario se justifica debido a que: 1) tanto el Ejecutivo como el Parlamento poseen derecho de exigir rendición de cuentas al Ejército Nacional, 2) si bien podrían existir divergencias de intereses entre los principales en torno a la dirección de la política de defensa nacional, ambos actores poseen la obligación y el interés compartido de velar por el cumplimiento de los principios del estado democrático de derecho para efectivizar los compromisos asumidos de la relación entre el electorado y los representantes políticos; y 3) ambos principales poseen los dispositivos procedimentales institucionales para la rendición de cuentas (Mayston 1993; Humphrey et al. 1993; Holmstrom 1991, Moe 1984 Pratt y Zeckhauser 1985)

histórico uruguayo en esta materia, los desafíos en materia de armonización legal, reglamentación y construcción de las capacidades institucionales para su efectiva implementación aún son muy grandes.

Las principales normas que habilitan al E.N. a tomar acciones contra el terrorismo internacional son las siguientes: La Ley Orgánica del Ejército Nacional, N° 15.688, art. 4, establece entre las tareas fundamentales del E.N.: “Formular la doctrina, las tácticas, las normas y los procedimientos para la organización, equipamiento, instrucción, entrenamiento, administración y empleo de sus fuerzas en las funciones operacionales y administrativas”. Dichas tareas deben realizarse de acuerdo a las directivas del Mando Superior, esto es, el Poder Ejecutivo. A través de la resolución del Poder Ejecutivo N° 1519, entre otras normas¹⁴, designó como autoridad competente en materia de terrorismo al MDN, debiendo éste, establecer mecanismos de coordinación con otras entidades nacionales e internacionales.

Como fue adelantado al inicio de este apartado, la doctrina aquí analizada *Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional* es producto de directivas internas del E.N. que no requieren aprobación legal formal por parte de las autoridades del Ejecutivo. Concretamente las etapas de elaboración y aprobación de este marco doctrinario son¹⁵: en primer lugar la iniciativa de la creación, modificación o actualización, de alguno de los componentes de la doctrina; en segundo lugar la emisión de directivas particulares del Cte. en Jefe ordenando la creación de una comisión con miembros designados para la redacción del documento; en tercer lugar la elaboración del documento doctrinario; en cuarto lugar los controles del Jefe de Estado Mayor del Ejército; en quinto lugar el control y asesoría del Estado Mayor del Cte. en Jefe; y por último de la aprobación del documento redactado por parte del C.G. de la Fuerza con la firma del respectivo Cte. en Jefe. En este sentido, es que en caso de existir controles de las autoridades políticas del MDN y el P.E. los mismo son de carácter informal demostrando la insuficiencia del marco legal para asegurar el control político.

De las etapas mencionadas, las que deben ser sometidas a mecanismos de monitoreo son la emisión de directivas particulares que ordenan la redacción de documentos; la elaboración del documento y la aprobación del documento por parte del C.G de la Fuerza. Ello debido a que son las autoridades políticas quienes deben definir o eventualmente aprobar la necesidad de crear, modificar o actualizar los componentes de la doctrina de empleo, así como también de definir las competencias de las Fuerzas en todos los ámbitos de la seguridad y de responsabilizarse mediante la aprobación expresa de las doctrinas, de los contenidos de las mismas¹⁶.

Sistema de monitoreo institucionalizado

¹⁴ Decretos del Poder Ejecutivo: 103/995; 377/98; 466/00 y 489/003.

¹⁵ Las etapas de elaboración fueron construidas en base a entrevistas debido a la carencia de reglamentación que dé cuenta de los procedimientos concretos. Este procedimiento es utilizado para la creación o modificación de la mayoría de los documentos oficiales de las Fuerzas.

¹⁶ Se aclara que dentro de las etapas que ameritan los mecanismos de monitoreo no fue incluida la “iniciativa”, debido a que la misma tomando en cuenta la *expertise* militar, podría provenir del ámbito castrense, sin embargo las autoridades políticas deberían responsabilizarse y dar legitimidad a dicha iniciativa, mediante la autorización formal al Cte. en Jefe para la emisión de la Directiva particular.

El sistema de monitoreo refiere al conjunto de mecanismos de control formalmente establecidos, que permiten detectar eventuales desajustes entre el mandato del principal y el comportamiento del agente. Se recuerda que la detección de comportamientos *shirk* por parte del agente es función positiva del sistema de monitoreo. En función de las competencias formalmente establecidas del principal sobre el agente aquí se analizan los siguientes mecanismos de control: Investigaciones por parte de las Comisiones parlamentarias de Defensa Nacional (CDN); Control de las autoridades políticas del MDN y Poder Ejecutivo (Presidente de la República, Ministro y Subsecretario de Defensa Nacional); Grado de inserción de técnicos y funcionarios no militares encargados del control del *management* de la política de defensa en ámbitos claves del MDN.

En primer lugar y respecto a los contralores por parte de las Comisiones se destaca que las competencias se encuentran formalmente establecidas en los reglamentos de las cámaras. El reglamento del Senado establece en el Art. 30 que la CDN entenderá en “Asuntos relacionados con la defensa nacional, leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y venias para ascensos militares”. Asimismo, las funciones de la CDN de la Cámara de Representantes se encuentran definidas en el Art. 115 del reglamento respectivo y establece que ésta entenderá en los “Asuntos relativos a la defensa nacional, fijación de efectivos militares, autorización para el ingreso al país de efectivos militares y extranjeros y salida del país de efectivos militares nacionales; convocatorias a milicias; Ley orgánica Militar; Ley Orgánica del Ejército; Ley Orgánica de la Armada y Ley Orgánica de la Fuerza Aérea”. Si bien los reglamentos no hacen referencia explícita al control de la doctrina de las FF.AA., los miembros de las comisiones se encuentran habilitados a ejercer su función de fiscalización, haciendo uso de la amplitud de sus competencias y a través de los Arts. 118 y 119 de la Constitución de la República. Estos artículos, habilitan a las Comisiones a solicitar a los Ministros de Estado los datos e informes que estimen necesarios a su cometido y a llamar a Sala los Ministros de Estado para solicitar y recibir informes con fines legislativos o de fiscalización, respectivamente.

La evidencia empírica recogida muestra que entre el 2003 y 2007, ninguna de esas competencias fue ejercida sobre el marco doctrinario estudiado¹⁷. Por una parte, se constató que durante el período estudiado, ambas cámaras solicitaron un total de 157 pedidos de informe al MDN, de los cuales 14 se iniciaron en la Cámara de Senadores (CSS) y el resto por la Cámara de Representantes (CRR). De los 157 pedidos de informe, 31 no fueron contestados por el MDN -26 de los cuales corresponden al período del Prof. Yamandú Fau como Ministro de Defensa Nacional-. Pero lo principal es que ninguno de los pedidos de informe versó sobre temas doctrinarios de las FF.AA. La mayor parte de los pedidos refiere a temas presupuestales, control de inversiones y asuntos relacionados con los ingresos internacionales por la participación de tropas uruguayas en misiones de paz. Por otra parte, la participación de las autoridades ministeriales del MDN a las comisiones parlamentarias en las que las CDN se encontraba representada fue de un total de 10 durante período estudiado¹⁸. De dichas participaciones ninguna estuvo relacionada a temas doctrinarios de las FF.AA., sino que los temas predominantes fueron ascensos militares y participación de las Fuerzas en misiones de paz.

Esta carencia de control por parte de las comisiones no puede justificarse en la ambigüedad de las competencias establecidas en los reglamentos, ya que son los propios

¹⁷ Base de Datos Legislativa Del ICP – FCS – UdelaR. -Aún no publicada en la web oficial.

¹⁸ El número de participaciones refiere al ministro y subsecretario. 10 puede suponer 5 visitas.

parlamentarios quienes definen el reglamento de cada una de la Comisiones -Art. 105 Constitución de la República-.

En segundo lugar y en relación al control de las autoridades políticas del MDN y P.E., tal como se dijo en el apartado anterior, el proceso de elaboración de la doctrina no requiere formalmente de ninguna instancia en la cual las autoridades políticas deban establecer de forma explícita y documentada su aprobación. Recordemos que la doctrina contraterrorista al tomar la forma de directiva interna del EN se convierte en mandato para la institución castrense con la firma del Cte. en Jefe de la Fuerza. Asimismo, tampoco existe un marco legal donde se establezca que la elaboración de la doctrina deba provenir desde las autoridades políticas, constatándose un vacío en relación a la obligación del gobierno de dirigir y determinar lineamientos políticos sobre la iniciativa y contenido de la doctrina del EN. En este sentido recordamos que una de las críticas centrales realizadas en el apartado N° 3 a la teoría de Feaver radica en que el autor supone por un lado, la existencia de un sistema de monitoreo institucionalizado que obliga a controlar al agente y por otra que el principal cumplirá con sus obligaciones de controlar y dirigir la política de defensa. En este sentido, tal como se mostró para el caso analizado, no existe un sistema de monitoreo formal que coloque al principal en la obligación de controlar ni dictar lineamientos políticos. Es por ello que el análisis de eventuales controles informales se torna de fundamental importancia para los casos en los que las capacidades institucionales de los Ministerios son frágiles o insuficientes.

Por último, y en relación al grado de inserción de técnicos y funcionarios no militares encargados del control del *management* de la política de defensa en ámbitos claves del MDN¹⁹, debe tomarse en consideración que las huellas de las prácticas particularistas y el tipo de gestión patrimonialista a nivel de toda la Administración Central, llevadas adelante durante el S.XX, aún permanecen en la estructura, organización y administración del Estado. El MDN no escapa de dicha situación, evidenciando grandes carencias en la conducción política de la defensa nacional. La elaboración y control de dicha política “ha reposado largamente en las capacidades técnico-profesionales propias de las Fuerzas” (González 2002:88). Asimismo, el hecho de que el MDN se haya constituido a lo largo de la historia en una institución militarizada se reafirma sobre el marco legal existente. Al Ministro de Defensa Nacional, le compete la conducción política de la defensa, y de él dependen directamente la Junta de Comandantes en Jefes, y los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Ahora bien, las autoridades deben contar con los recursos humanos, financieros y técnicos, para cumplir con la función de elaboración y control de las políticas deseadas. Sin embargo, al analizar las áreas claves para la ejecución de las responsabilidades políticas del Ministro de Defensa Nacional, se evidencian las debilidades institucionales. En primer lugar debido a que no fue sino hasta el año 2005, a través de la aprobación de la Ley N° 17.921 y de la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 que se habilitó al Poder Ejecutivo a designar funcionarios de confianza política, -además de los ya contemplados, Ministro y Subsecretario de Defensa Nacional- para ocupar los cargos de Director General de Recursos Financieros; Director General de Recursos Humanos; Director General de Servicios Sociales; Asistente de Sanidad; Asistente Letrado Adjunto y Consejero de Institutos de Formación Militar. A pesar de la existencia de estas unidades organizativas tendientes a la civilización del MDN, la elaboración y aprobación de la doctrina no es controlada por dichas unidades. En segundo lugar, con la aprobación de la Ley marco de Defensa Nacional fueron creados, entre otros, órganos como el Consejo de Defensa Nacional y el Estado Mayor de la Defensa que una vez reglamentado su funcionamiento y puesto en marcha podrán coadyuvar al proceso de asesoramiento, control y evaluación de la política de defensa. Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta el momento en la construcción de la civilización del *staff* del MDN no son suficientes para asegurar el control político y una efectiva gobernabilidad de la defensa.

De lo antedicho, se aprecia que la mayor parte de los controles institucionalizados existentes sobre el proceso de elaboración de la doctrina, no son controles políticos, sino que son realizados por organismos de carácter y composición militar. Estos controles, son necesarios pero no suficientes. Necesarios, en tanto la *expertise* militar no debe dejar de tenerse en consideración; no suficientes, en tanto que los mismos no pueden sustituir los controles políticos, ni convertirse en ámbitos de decisión política²⁰. Tal como se expuso en el desarrollo del modelo analítico, las

¹⁹ Ello supone funcionarios no militares, expertos en los temas de defensa, entre los que se incluyen los funcionarios de confianza política. Asimismo, éstos deberán ser autónomos de al menos algunas características de funcionamiento de la institución militar, como por ej. de encontrarse subordinados a cargos militares o bajo los códigos de conducta de la institución. Ello para asegurar en parte, un asesoramiento a las autoridades libre de influencias o presiones por parte de los miembros de la institución castrense.

²⁰ En ese sentido y en concordancia con el marco teórico propuesto, recordamos la frase de Robert Dahl (1985): “*Civilian are morally and politically competent to make the decision even if they do not possess the relevant expertise technical competence*”. Sobre este mismo punto Huntington (1964:29-30) sostiene: “La responsabilidad del oficial es asegurar la seguridad militar a su cliente: la sociedad” En este sentido

probabilidades de detección del *shirk* son función positiva del, por lo tanto se espera que para el caso analizado, la inexistencia de un sistema de monitoreo institucional, determine, la no detección de acciones del tipo no diligentes en caso de que ellas ocurran.

Lineamientos políticos y controles políticos informales

Tomando en cuenta que el sistema de monitoreo formal es inexistente, en este apartado se describe el proceso de iniciativa de creación, elaboración y aprobación de la misma, a efectos de detectar la existencia de directivas políticas. Conjuntamente, se dará cuenta de la existencia o inexistencia de controles políticos informales.

De la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a militares, la iniciativa de creación del marco doctrinario, provino del Sistema Nacional de Emergencia y surgió, debido a que fue detectado desde el ámbito castrense un vacío doctrinario en materia de terrorismo. Dicha iniciativa fue comunicada al en ese entonces Cte. en Jefe del Ejército, Tte. Gral. Carlos G. Daners, de modo verbal, porque lo que no existe registro probatorio de ello. Con la anuencia del Cte. en Jefe respecto de la necesidad prever la acción del E.N. en caso de ataque terrorista, éste elevó una directiva particular mediante la cual ordenó la redacción del marco doctrinario. Al respecto, se recalca que para la emisión de directivas particulares, no es necesaria la aprobación de las autoridades del MDN. En el trabajo concreto de redacción de la doctrina, participaron tres Coroneles del E.N. pertenecientes al Estado Mayor que de diversos modos han estado involucrados con la temática. La metodología utilizada para la redacción, radicó en la elaboración de planes operativos que sistemáticamente fueron discutidos con todas las áreas militares involucradas en el tema y que de acuerdo a las observaciones de éstas, iban siendo ajustados. Concomitantemente, el documento se sometió al control y supervisión del Jefe de Estado Mayor del E.N. hasta su aprobación, para luego ser sometido a los controles de la Asesoría Jurídica del Estado Mayor del E.N. para finalmente ser firmado por el Cte. en Jefe, adquiriendo el carácter de directiva interna y por tanto, de documento oficial del E.N. El proceso descrito muestra que los mandatos u órdenes realizadas por las autoridades del MDN en relación al contenido de la doctrina estudiada no tuvieron lugar, de lo que se desprende que el principal no cumplió con su responsabilidad de dirigir la política contraterrorista.

En relación a los controles políticos informales, esto es, aquellos mecanismos de control que se realizan por fuera de lo legalmente establecido y que dependen de la voluntad de las autoridades políticas del momento, se destaca que el Prof. Yamandú Fau, Ministro de Defensa del momento -2000-2005- afirmó que, sobre la base de que el Estado deposita las “garantías” en los temas de defensa en el E.N., éste debe realizar las actualizaciones que correspondan. En ese sentido, sostuvo que era al E.N. al que le correspondía establecer normas que regularan el tema y que dicha “circular” se enmarca en ese contexto. Asimismo, sostuvo que, ni desde el Ministerio, ni por parte del ex Presidente de la República, Dr. Jorge Batlle, se realizaron modificaciones a la doctrina. Sin embargo, afirmó que cuando el Comando elabora documentos, es porque previamente ha habido intercambios de opiniones sobre los temas involucrados o considerados en ellas. Por otra parte, sostuvo que la evaluación política muchas veces no llega a niveles muy profundos debido a los problemas de la cotidianeidad del

se destaca que el oficial profesional “no puede imponer a su cliente decisiones que tengan implicaciones más allá del campo especial de su competencia. Sólo puede explicar a su cliente sus necesidades en el ésta área, asesorarlo sobre cómo satisfacerlas, y luego, cuando su cliente ha tomado resolución, auxiliarlo en su ejecución”.

gobierno, agregando: “La vorágine de los hechos no te permite meterte en todo esto”. Aclaró que hubo visitas a las unidades que actuarían en caso de ataque terrorista y que en ese sentido existió conocimiento más o menos permanente del tema, con una cuota de confianza en que el Ministro posee la dirección política y a los militares les corresponden los temas militares. Por último, sostuvo que desde el Parlamento no se requirió información, como tampoco las comisiones de defensa convocaron a las autoridades del MDN para informar al respecto. Asimismo, uno de las entrevistas realizadas a militares involucrados en la elaboración de la doctrina sostuvieron que ni el Ejecutivo, ni los Parlamentarios se interesaron en el tema y que tampoco solicitaron el documento doctrinario. Lo expuesto, demuestra que no existieron controles políticos informales durante la elaboración de la doctrina; que la iniciativa no provino de las autoridades políticas y que éstas no establecieron lineamientos políticos claros al respecto dejando a las FFAA ámbitos de autonomía para la definición del *management* de la política de defensa.

4. Conclusiones

Este artículo brinda una explicación sobre el tipo de control civil predominante en el Uruguay, tomando como unidad de análisis la doctrina contraterrorista del Ejército Nacional. A partir de la crítica de los supuestos de la teoría de Feaver y de su reformulación, adaptándolos a las realidades latinoamericanas, se presentó un modelo basado en la perspectiva teórica del agente principal que permite analizar el comportamiento los actores en los procesos de hechura de políticas públicas.

Por un lado, se mostró que el comportamiento *shirk* o no diligente del agente -EN- se explica debido a la carencia de un marco legal adecuado que regule el proceso de elaboración de la doctrina de las Fuerzas; la carencia de un sistema de monitoreo formal institucionalizado y la carencia de lineamientos y controles políticos informales. Asimismo, el comportamiento del EN se vio reforzado por el comportamiento de los gobernantes, quienes no cumplieron con su obligación de constituir al agente en *accountable*, controlando su accionar, ni *mandate-responsive*, emitiendo lineamientos políticos sobre el contenido de la doctrina militar. Esta interacción entre agente y principal explica el escenario de autonomía militar y desgobierno civil en materia de control civil. Por otro, el hecho de que el principal no cumpla con sus obligaciones de gobernante, afecta negativamente los principios del estado democrático de derecho, debido a que para el efectivo funcionamiento del principio de *accountability vertical electoral* y del cumplimiento del principio de *responsiveness* frente a la ciudadanía es esencial el control y la dirección sobre los cuerpos burocráticos y las políticas públicas.

Por otra parte, se destaca que el rasgo de autonomía sobre los temas de doctrinarios, son generalizables a otras áreas de formulación de las políticas de defensa cuando las mismas no requieren la elaboración de leyes. Los déficits del MDN mostrados en este trabajo, constituyen un nudo crítico sobre el que los futuros gobiernos deberán concentrar sus esfuerzos para generar capacidades institucionales que permitan asegurar una efectiva gobernabilidad sobre la defensa y las FF.AA.

Bibliografía

Abrahamsson, Bengt (1971). *Military professionalization and political power*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Amarillo, María del Huerto (1985). *El ascenso al poder de las FF.AA.* Monografía.
- Bañón, Rafael y Olmeda, José (1985). “Las FF.AA. en España”. *Institución militar en el estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bryer, Thomas y Terry Cooper (2006). “Differentiating Design and Implementation Responsiveness of Bureaucracy in a Collaborative Setting”, University of Southern California School of Policy, Planning, and Development, Paper prepared for presentation at the *Academy of Management*, August, Atlanta, GA.
- Burk, James (1998). “The logic of crisis and civil-military relations theory: A comment on Desch, Feaver, and Dauber”. *Armed Forces y Society* 24(3): 455 – 462.
- Comando General del Ejército (2003). *Concepto Estratégico de empleo del Ejército Nacional*. R.O.U.
- Comando General del Ejército (2003). *Doctrina de Empleo del Ejército Nacional*. R.O.U.
- Comando General del Ejército (2003). *Procedimientos para enfrentar acciones del terrorismo internacional*. R.O.U.
- Comblin, José (1977). *Le Pouvoir Militaire en Amerique Latine. L'idéologie de la Sécurité Nationale*. Paris: Delarge.
- Desch, Michael (1998). “Soldiers, states, and structures: The end of the Cold War and weakening U.S. civilian control”. *Armed Forces y Society* 24(3): 389 – 405.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dinstein, Yoram (2001). *War, Aggression, and Self-Defense*. Cambridge: [Cambridge University Press](#).
- Eisenhardt, Kathleen (1989). “Agency Theory: An assessment and Review”. *The Academy of Management Review* 14(1):57-74.
- Feaver, Peter y Gelpi, Christopher (2003). *Choosing your battles*. Princeton: Princeton University Press.
- Feaver, Peter (1996). “The Civil-Military Problematique; Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control”. *Armed Forces and Society* 23(2): 149-178.
- Feaver, Peter (1998). “Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations”. *Armed Forces and Society* 24(3): 407-434.
- Finer, Samuel (1974). “The man of horseback”, *Armed Forces y Society* 1(1): 5-27.
- Gibson, Christopher y Don Snider (1999). “Civil-Military Relations and the Potential to Influence: A Look at the National Security Decision-Making Process”. *Armed Forces y Society* 25(2): 193-218.
- Gonnet, Diego (2005). *El desafío camuflado*. Tesis de grado en Ciencia política. Universidad de la República.
- González, Julián (2002 B). “Relaciones civiles militares: El impacto del 11 de setiembre en Uruguay”. REDES, Brasilia, agosto 2002. Seminario de investigación y educación en estudios de defensa y seguridad.
- González, Julián (2008). “Encuadre histórico, cultural y valórico que sustenta la política la Defensa en Uruguay”. Inédito
- Holmstrom, Bengt y Paul Milgrom (1991). “Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design”. *Journal of Law, Economics and Organization* 7: 524-52.
- Humphrey, Christopher, Peter Miller y Robert Scapens (1993). “Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector”. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 6(3): 7-29.
- Huntington, Samuel (1964). *El Soldado y El Estado*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Huntington, Samuel (1985 A). “La mentalidad militar”. En Bañón, Rafael y José Antonio Olmeda (coords.) *Institución militar en el estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huntington, Samuel (1985 B). “Poder, ideología y profesionalidad: Las relaciones civiles-militares en teoría”. En Bañón, Rafael y José Antonio Olmeda (coords.) *Institución militar en el estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.

- Huntington, Samuel (1991). *La tercera Ola. La democratización a finales del S.XX*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (2002). “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras”. *Revista Iberoamericana* 2(8): 7-22.
- Kruijt, Dirk (2005). “Fuerzas Armadas y seguridad en América Latina”, Universidad de Utrecht, Centro de Investigación para la Paz y Tribuna Americana.
- Kruijt, Dirk y María del Pilar Tello (2002). “From military reformists to civilian dictatorship: Peruvian military politics since the 1960s”. En Koonings, Kees y Dirk Kruijt (editors.) *Political armies. The military and nation Building in the age of democracy*. London: Zed Books.
- Kruijt, Dirk (2006). “Del militarismo de la Seguridad Nacional a una Nueva Agenda de Seguridad Internacional”. En Huerta, José, Ángel Tello y Jorge Zaverucha (coords.) *Democracia y Fuerzas Armadas* 6. Instituto de Defensa Legal, Lima.
- López, Ernesto (1995). “Defensa No Provocativa y Relaciones Cívico-Militares: Reflexiones sobre el Caso Argentino”. En Cáceres, Gustavo y Thomas Edward Scheetz (coord.) *Defensa No Provocativa. Una Propuesta de Reforma Militar para Argentina*. Buenos Aires: Editorial Buenos Aires.
- López, Ernesto (1999). *La Construcción del Control Civil: Argentina, Brasil y Chile*. Working Paper, Universidad de Quilmes.
- López, Ernesto (2003). *Control civil y construcción de Régimen legal institucional en América Latina: un examen limitado de la inestabilidad*, Center for Hemispheric Defense Studies. REDES.
- López, Ernesto (2007). “Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares”. En López, Ernesto (editor). *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Editorial Altamira: Argentina.
- López, Selva (1985). *Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- López, Selva (1995). *Uruguai 1985-1933 estatégia e tática da reprodução institucional militar na pós-ditadura*. Tesis Doctorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidad estadual de Campinas.
- López, Selva (S/F). “Las FF.AA. De la milicia artiguista al Ejército de Seguridad Nacional”. *Bases de la Historia Uruguaya*, 23.
- Lyon, Rod (2004). “Civil-Military relations in an age of Terror”, *The Australian American Fulbright Symposium*, University of Queensland, Brisbane.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayston, David (1993). “Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector”. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 6(3): 68-96.
- Miller, Gary (2005). “The political evolution of Principal-Agent models”. *Annual Review of Political Science* 8(1): 203-225.
- Moe, Terry (1984). “The new economics of organization”. *American Journal Political Science*, 28(4): 739-77.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- O’Connell, Mary Ellen (2002). “The Myth of Preemptive Self-Defense”. *Asyl Task Force Papers*, The American Society of International Law.
- O’Donnell, Guillermo (1998a). “Horizontal Accountability in New Democracies”. *Journal of Democracy* 9(3): 112-126.
- O’Donnell, Guillermo (1998b). “Accountability Horizontal”. *Revista Agora* 8: 5-34.
- O’Donnell, Guillermo (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. *Revista Instituciones y Desarrollo* 8 y 9: 43-82.
- O’Donnell, Guillermo (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política* 11: 11-31.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Madrid: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

- Pratt, Johan y Richard, Zeckhauser (1985). "Principals and agents: An overview". En Pratt, John (editor.) *Principals and Agents: the Structure of Business* Boston: Harvard Business School Press, pp. 1-35.
- Rhodes, William. (1997). "El Institucionalismo". En Marsh, David y Gerry Stoker (coords.) *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial.
- Rial, Juan (1987). *La Caída de la Democracia. Las bases del deterioro institucional 1966-1973*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rial, Juan (1988). "Los militares en tanto «partido político sustituto»". En Varas, Augusto (coord.) *La autonomía militar en América Latina*. Caracas : Nueva Sociedad.
- Roquié, Alain (1984). *El Estado militar en América Latina*. Buenos Aires: Emecé.
- Saín, Marcelo (2003). "Seguridad, militares y terrorismo. La fracasada militarización de la problemática terrorista en la Argentina". *Working Paper*. Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Saín, Marcelo (2006). "Notas sobre la gobernabilidad política de la defensa nacional y la modernización militar en el Cono Sur". En González, Julián (coord.) *Debate Nacional Sobre Defensa. Aportes Internacionales*. PNUD-MDN.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (1999). *The self-restraining state. Power and Accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner
- Spence, Michael y Zeckhauser, Richard (1971). "Insurance, information, and individual action". *The American Economic Review* 61(2): 380-387.
- Stepan, Alfred (1973). "The military in Politics: Changing patterns in Brazil". *American Political Science Review* 67(2): 695 – 696.
- Stepan, Alfred (1988). *Repensando a los militares en política. Cono Sur: Un análisis comparado*. Buenos Aires: Planeta.
- Tirole, Jean (1994). "The internal organization of government". *Oxford Economic Papers* 46(1): 1-29.