

PN ARIC-481 75607

**LOS**

---

**MILITARES**

---

**Y LA**

---

**DEMOCRACIA**

---

**El futuro de las  
relaciones cívico-militares  
en América Latina**

**Compiladores:  
Louis W. Goodman  
Johanna S.R. Mendelson  
Juan Rial**

# Los militares y la democracia

---

*El futuro de las relaciones cívico-  
militares en América Latina*

*Compiladores*

**Louis W. Goodman**  
**Johanna S.R. Mendelson**  
**Juan Rial**

**PEITHO**

*Sociedad de Análisis Político, Montevideo/Uruguay*

**PEITHO**, palabra griega que significa fuerza de la persuasión intelectual, es el nombre elegido para una sociedad civil sin fines de lucro, dedicada al análisis político, con sede en Montevideo, Uruguay.

Copyright PEITHO, 1990

Primera edición en inglés:  
D.C. Heath and Company, Lexington Books. 1990

Ficha bibliográfica:

Los militares y la democracia: el futuro de las relaciones cívico militares en América Latina / Compilado por Louis W. Goodman, Johanna S.R. Mendelson y Juan Rial.

Incluye referencias bibliográficas.

1. América Latina: política y gobierno 1948-1990.
2. Fuerzas Armadas de América Latina. Historia. Siglo XX.
3. Relaciones cívico-militares en América Latina. Historia. Siglo XX.
4. América Latina. Política Militar.
5. Democracia. América Latina.

I. Goodman, Louis Wolf. II. Mendelson, Johanna. III. Rial, Juan.

La edición española fue realizada bajo la dirección de Silvana Rubino, con la colaboración de María Noel Pereyra y Eva Rial.

Diseño gráfico: Silvana Rubino

*Las opiniones vertidas por los autores de este libro, son personales y no representan a las instituciones a las que pertenecen ni a la SIS/American University ni a PEITHO.*

# Sumario

**Prefacio** ix

## **Los militares y la democracia: A modo de introducción**

*Louis W. Goodman* xiii

- I. Las Fuerzas Armadas, los civiles y la transición a la democracia** 1
- 1. Las Fuerzas Armadas y la cuestión de la democracia en América Latina**  
*Juan Rial* 3
- 2. Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina**  
*Fernando Bustamante* 27
- 3. Fuerzas Armadas, democracia y transición en América Central**  
*Gabriel Aguilera* 47
- 4. Los legados de los procesos de transición a la democracia en Argentina y Uruguay**  
*Carina Perelli* 71
- 5. Los últimos regímenes militares en Argentina. 1966-1973 y 1976-1983**  
*María Susana Ricci y J. Samuel Fitch* 105
- 6. La transición del régimen militar al civil en Guatemala**  
*Alfonso Yurrita* 125

**II. Las Fuerzas Armadas, los civiles y la percepción de la amenaza al orden social y político 141**

7. **La percepción de la amenaza y el pensamiento político de los militares en América del Sur**  
*Carina Perelli 143*
8. **La percepción de la amenaza subversiva en el Perú**  
*Marcial Rubio Correa 157*
9. **Un caso de internacionalización de conflictos regionales: narcotráfico, guerrilla y conservación ecológica en la Amazonia peruana**  
*Gullermo Thornberry 177*
10. **Los límites de la influencia: Estados Unidos y los militares en América Central y el Caribe**  
*Richard Millet 191*

**III. El profesionalismo militar y los roles de las Fuerzas Armadas 211**

11. **Pensamiento geopolítico**  
*Jack Child 213*
12. **Misiones y estrategia: el ejemplo argentino**  
*Virginia Gamba-Stonehouse 235*
13. **Las Fuerzas Armadas brasileñas a fines de los 80' y principios de los 90': ¿no hay más riesgo de intervención?**  
*Alexandre Barros 249*
14. **La amenaza de las nuevas misiones: las Fuerzas Armadas latinoamericanas y la guerra contra la droga**  
*Louis W. Goodman y Johanna S.R. Mendelson 259*

**IV. Las relaciones cívico-militares y el futuro de la  
democracia en América Latina 267**

**15. Las relaciones cívico-militares en un marco democrático**  
*Augusto Varas 269*

**16. Las relaciones cívico-militares en México**  
*Adolfo Aguilar Zinser 291*

**17. Las relaciones cívico-militares en Costa Rica: ¿militarización  
o adaptación a nuevas circunstancias?**  
*Constantino Urcuyo 313*

**18. Los militares y la democracia en Venezuela**  
*Felipe Agüero 347*

**19. Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en  
sostener regímenes democráticos**  
*Juan Rial 363*

**Bibliografía 385**

**Acerca de los autores 407**

**Acerca de los compiladores 409**

## **Prefacio**

Este volúmen es uno de los resultados del proyecto "Relaciones Cívico-Militares y el Desafío de la Democracia" que fue llevado adelante en conjunto por la Escuela de Relaciones Internacionales (School of International Service-SIS) de la American University, situada en Washington D.C., y PEITHO, Sociedad de Análisis Político de Montevideo, desde 1986.

Los directores del proyecto compartían una idea central que guió la realización del mismo: los académicos expertos en el área podían jugar un rol importante, creando concimiento y espacios para un mejoramiento en el entendimiento mutuo entre elites civiles y militares respecto a los problemas políticos de América Latina.

A comienzos de 1987 se invitó a casi veinte expertos en el tema relaciones cívico-militares a una reunión de planificación en la American University para identificar los temas centrales de investigación.

El amplio marco de análisis desenvuelto en esa reunión se refleja en las cuatro secciones de este volumen. Además se identificó a los autores de artículos y se comisionó su realización.

A cada autor se le pidió que trabajara en estrecho contacto con un grupo de personas involucradas en el tema (tanto militares como civiles expertos en el área) para obtener consejo sobre su artículo y que fuese revisado el producto final.

Las primeras versiones fueron presentadas en un seminario académico realizado en la ciudad de Panamá en diciembre de 1987. A continuación, en mayo de 1988 se realizó en Washington D.C., en la American University, una conferencia que reunió a casi cincuenta militares de América Latina de alta jerarquía (coroneles y hacia arriba), entre ellos los Ministros de Defensa de Guatemala (Gral. Héctor A. Gramajo), Honduras (Cnel. J. Wilfredo Sánchez), y Uruguay (Tte. Gral. Hugo Medina), junto a políticos y académicos. Además de discutir los trabajos presentados se debatió amplamente acerca de los temas desarrollados en todo el

proyecto. Hasta el presente ha sido la conferencia patrocinada por instituciones privadas que ha reunido el número más grande de oficiales de alto nivel de América Latina en los Estados Unidos.

A esta actividad ha seguido la preparación del libro que está en sus manos. Primero apareció en una versión en inglés publicada por D.C. Heath and Company, para su serie Lexington Books. Ahora se publica en castellano por parte de PEITHO, una de las dos instituciones responsables del proyecto.

Al mismo tiempo, hemos expandido nuestra red de colaboración entre académicos, militares y civiles expertos. El primer resultado fue una conferencia regional sobre el tema Relaciones Cívico-Militares realizada en junio de 1989 en la ciudad de Guatemala. La SIS de American University y Peitho obtuvieron el apoyo del Ministerio de Defensa de Guatemala que puso a trabajar al CEM (Centro de Estudios Militares) en la preparación de la conferencia, y de una institución académica no-gubernamental, ASIES (Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales). Dicha conferencia reunió a militares, líderes políticos y académicos, que discutieron el proceso de transición hacia la democracia en la agitada región centroamericana.

A través de la publicación de este libro deseamos llamar la atención sobre temas sustanciales para el futuro de la democracia en América Latina. Los compiladores del volumen han tratado de crear nuevo conocimiento de acuerdo con las reglas aceptadas para el trabajo en ciencias sociales, pero teniendo una clara preferencia por los valores que encarna la democracia pluralista.

Esperamos que esta publicación sirva para el proceso de fortalecimiento de la democracia en América Latina al plantear uno de los problemas sensitivos: las relaciones entre las instituciones militares y las élites civiles que gobiernan los países de la región.

En la versión española el libro incluye un artículo referido al Perú, cuyo autor, el Dr. Guillermo Thornberry, aceptó gentilmente que fuera publicado como parte de la compilación. Por otra parte, alguno de los restantes artículos de esta edición en español, varían ligeramente respecto a la versión en inglés, principalmente en su extensión.

El proyecto no podría haberse completado sin la asistencia de muchos otros académicos que han participado en diversas fases del proyecto. Citamos a Genaro Arriagada, Rafael Bañón, Enrique Baloyra, Cesar Sereseres, Anthony Maingot, Gabriel Marcella, Charles Moskos, Eliezer Rizzo de Olivera, Yoram Peri, Amos Perlmutter, y Alfred Stepan. El Dr. Marcella y el General (R) Fred F. Woermer, ex-Comandante del US Southern Command, nos dieron valiosa asistencia en 1987, incluyendo

discusiones con personal de dicho Comando en oportunidad del seminario realizado en Panamá. Muchos militares y civiles proveyeron consejo y asistencia al proyecto en diversas oportunidades y agradecemos muy especialmente el aporte realizado por los participantes en las conferencias de Washington 1988 y Guatemala 1989.

El proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo del personal de SIS/American University y PEITHO. Tricia Juhn (SIS) y Silvana Rubino (PEITHO) actuaron como asistentes de los directores del proyecto, Dr. Louis W. Goodman y Prof. Juan Rial, respectivamente. Michael Gold, estudiante del doctorado en SIS que fue el relator de las conferencias y seminarios realizados en el marco del proyecto y ha trabajado en la bibliografía general del libro. Otros miembros del SIS prestaron valiosa asistencia al proyecto, entre ellos Harriet Lora, Patricia Loo, Elizabeth Arias, Steven Pierce, Constantine Arvanitopoulos y Luis Julia. En Peitho María Nöel Pareyra y Eva Rial realizaron una importante tarea para poder editar la versión española de la publicación.

La Dra. Norma Parker y Ms. Roma Knee de la Oficina de Iniciativas Democráticas de la AID (Agencia Internacional de Desarrollo) de los EEUU, el Embajador de los EEUU en la OEA, Dr. Luigi Einaudi, el Agregado Militar de ese país en Uruguay, Cnel. Curtis Morris, los funcionarios de la oficina de Planeamiento Político y Coordinación del Bureau de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, Terry Kleinhaufl, Dr. Michael Fitzpatrick, y Bismark Myrick, proveyeron consejo y asistencia en los complicados problemas logísticos del proyecto.

El General Hector A. Gramajo, Ministro de Defensa de Guatemala y el Gral. Jaime Rabanales, Director del CEM, pusieron recursos a disposición del proyecto para realizar la conferencia en Guatemala. El Tte. Gral. Hugo Medina, Ministro de Defensa del Uruguay apoyó constantemente el proyecto. Oficiales de alta jerarquía y diversos cargos han estado involucrados en su éxito, entre ellos los asistentes a la conferencia de mayo de 1988, entre los que citamos al Gral. Rodrigo Benavidez Uribe, entonces Director del CAEM, Centro de Estudios Militares del Perú; Antonio J. Gonzalez Prado, Agregado Militar de Colombia en Washington; Alejandro Medina Lois y Jaime P. Nuñez Cabrera, entonces profesores y Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; los Generales Miguel A. Pinto, entonces Director del Instituto de Altos Estudios para la Defensa Nacional de Venezuela; los Contraalmirantes Domingo Pacifico Castellano Branco Ferreira, y César Flores de la Armada Brasileña y Fernando Milla de la Argentina. Y los Coroneles Andino (Honduras), Loret y Moncayo Gailegos (Ecuador), Mugnolo (Argentina), Perez Quilo, Rias y Termas (Guatemala), Wilfredo Sánchez (entonces Ministro de Defensa de Honduras). También la especial participación del coronel Mauricio E. Vargas en junio de 1989.

Los editores consignan su pena por la prematura desaparición de dos personas vinculadas al proyecto. La Lic. Ricci, colaboró como autora de un trabajo, falleciendo a comienzos de 1988. El Profesor Segundo Montes, participante de la Convención de Guatemala, fue asesinado por parte de miembros del Ejército de El Salvador que realizaron una operación ilegal en diciembre de 1989.

El proyecto no podía haberse concretado sin el apoyo financiero continuo de diversas instituciones. La principal fuente ha sido la Oficina de Iniciativas Democráticas de la Agencia Internacional de Desarrollo. Para la Conferencia de Mayo de 1988 contamos con aportes de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y el transporte de oficiales de América Latina a dicha reunión fue provisto por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

Louis W. Goodman  
Washington D.C.

Johanna S.R. Mendelson  
Washington D.C.

Juan Rial  
Montevideo, Uruguay

# Los militares y la democracia: A modo de introducción

*Louis W. Goodman*

Una "guerra fría" de desconfianza marcó las relaciones entre los civiles y los militares en América Latina en los últimos cuarenta años. El resultado fue la alternancia de regímenes militares y civiles en la mayoría de los países. Después la Segunda Guerra Mundial, militares como el peruano Manuel Odría, el venezolano Marcos Pérez Jiménez, el colombiano Gustavo Rojas Pinilla, y el argentino Juan Domingo Perón, estuvieron en el poder largos años hasta la elección de presidentes civiles en los años cincuenta. Pero muchos de estos regímenes civiles fueron reemplazados por un gobierno militar en los años sesenta y en los setenta. Los gobiernos militares que tomaron el poder, se caracterizaron con frecuencia por el temor al desorden social y a la subversión marxista, y por la dura represión que afectó los derechos fundamentales de buena parte de la población.

Los años ochenta fueron testigo del retorno del gobierno civil, así como del aumento de los problemas sociales y económicos.<sup>1</sup> Se ha sostenido que un gobierno civil, democrático, que practique políticas económicas que acompañen al país con el contexto internacional existente, puede conducir a las naciones de América del Sur, Centroamérica y el Caribe hacia un mejor nivel de vida, una mayor libertad y a la búsqueda de la felicidad. Sin embargo, para que esto sea posible, también debe establecerse un nuevo modelo de relaciones cívico-militares en la región.<sup>2</sup>

A través de la historia latinoamericana los líderes militares y los civiles no han demostrado mutua confianza. Los líderes militares han visto a los políticos civiles como incompetentes y autoindulgentes. La frecuente toma del poder de los militares muchas veces tuvo como motivo la percepción de los miembros de las instituciones armadas acerca de la necesidad de salvar a sus naciones del débil, corrupto e indisciplinado liderazgo de los civiles. Para los militares, los ciento setenta y cinco años desde la independencia de España estuvieron signados por una crisis del régimen civil, sin solución de continuidad, y por la continua y heroica salvación de su patria realizada por su institución.<sup>3</sup>

Los civiles latinoamericanos tienen una visión diferente de la historia de sus relaciones cívico-militares. Pocos civiles cuestionan que un gran desorden social siguió a las guerras de independencia de comienzos del siglo XIX.<sup>4</sup> También existe cierto consenso acerca de las alianzas forjadas entre los estratos sociales económicamente dominantes y los líderes militares, para establecer un orden político y social más o menos estable.<sup>5</sup> En este contexto, la lucha a favor de los intereses de las clases medias y bajas de la sociedad comenzó con el desarrollo de partidos políticos y

sindicatos de trabajadores en América del Sur a fines del siglo XIX y más adelante en América Central y el Caribe.<sup>6</sup> Los líderes civiles consideraban que sus esfuerzos para lograr que el gobierno se ocupara efectivamente de los intereses de la población se habían visto frustrados por un ejército autosuficiente que había forjado una alianza poco ortodoxa con las oligarquías locales. A pesar de que los militares fueron derrotados en los alzamientos populares de México (1910-17), Bolivia (1952) y Nicaragua (1978), en el resto del continente lograron sofocar exitosamente a los grupos populares que provocaban "desórdenes".

Para que la democracia se afiance en América Latina, tanto los militares como los líderes civiles deben asumir nuevos roles. Los problemas que puede causar la democracia pluralista son bastante diferentes de los que provoca un gobierno controlado por la conjunción ejército-oligarquía que predominó en el pasado de América Latina. El reconocimiento de que el Ejército es una de las instituciones formales más fuertes en las sociedades que necesitan desesperadamente una coherencia política y social, representa un desafío para los líderes civiles latinoamericanos muy diferente del que deben enfrentar los líderes de las naciones desarrolladas. En resumen, si no se adoptan nuevos roles que permitan la confianza y la cooperación entre civiles y militares, el futuro de la política latinoamericana seguirá siendo caótico. Tal vez los militares no detentarán el poder formalmente, pero ejercerán su presión sobre los gobernantes civiles, limitando el desarrollo de sus naciones. Si los líderes civiles y militares latinoamericanos son capaces de adoptar nuevos roles, se podrán lograr los complejos acuerdos necesarios para una democracia pluralista, respetuosa de las múltiples fuerzas políticas existentes en las naciones de América del Sur y Central (Incluyendo los intereses militares).

Las cuatro partes del presente libro establecen un marco para la comprensión del modo en que estos nuevos roles pueden ser aprendidos. La primera parte está centrada en el proceso de transición de los gobiernos militares a regímenes civiles que tuvo lugar a fines de los años setenta y a principios de los ochenta. Hubo una gran variedad de experiencias en dichas transiciones, y los autores de estos capítulos, estudian las diferencias que las llevaron al éxito o al fracaso. Una de las llaves del éxito fue el reconocimiento por parte de los civiles de que una transición de un gobierno militar a uno civil no es inmediata. Las transiciones exitosas utilizaron un proceso de aumento gradual del control civil en lugar de un control total inmediato.

En la primera parte, Juan Rial, en su capítulo, "Las Fuerzas Armadas y la cuestión de la democracia en América Latina", proporciona una visión general y una clasificación de la historia militar en más de veinte países de América Latina. Luego analiza las diferentes formas en que las Fuerzas Armadas de la región se relacionaron con el resto del sistema político y con la sociedad en cada país.

Fernando Bustamante, en el capítulo 2, "Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina", resume los diversos enfoques que los

académicos han dado al análisis de la acción política de los militares en América Latina.

Gabriel Aguilera, en el capítulo 3, "Fuerzas Armadas, democracia y transición en América Central", trata las diferentes circunstancias nacionales en esa región, examinando en particular el problema de cómo las funciones militares se involucraron en la guerra civil.

Carina Perelli, en su ensayo "Los legados de los procesos de transición a la democracia en Argentina y Uruguay" (capítulo 4), trata de explicar por qué el sistema político uruguayo logró cierta estabilidad y cómo los civiles lograron una autoridad cada vez mayor, mientras que en la Argentina la autoridad civil es mucho más problemática.

María Susana Ricci y J. Samuel Fitch, en el capítulo 5, "Los últimos regímenes militares en Argentina", realizan un análisis profundo de los problemas de la transición en la Argentina. Dichos autores señalan que a fines del régimen militar en 1983, las Fuerzas Armadas argentinas se habían asociado con un pequeño sector de civiles en particular, lo que dificultaba una rápida y completa asunción del poder por parte de grupos civiles vinculados a los partidos políticos.

Esta visión de una transición problemática puede verse en un contexto comparativo en el capítulo 6, de Alfonso Yurrita, "La transición del régimen militar al civil en Guatemala". Yurrita traza la larga evolución del ejército guatemalteco desde su brutal compromiso en la guerra civil hasta su decisión, como institución, de permitir elecciones libres y que un civil ocupara el poder. Tal como él lo señala, ni el ejército guatemalteco, ni los demás ejércitos pueden ser vistos como homogéneos. Concluye que la clave para la transición de un gobierno militar a uno civil, es que existan hombres que confíen en que un gobierno civil implica, en cuanto a intereses nacionales e institucionales, el hacerse cargo de la institución militar.

La segunda parte de este libro examina un asunto clave que ha dividido a los líderes militares y civiles de América Central y de América del Sur durante los últimos cincuenta años: la noción de amenaza para el orden social y político. Uno de los mayores problemas para el afianzamiento de la democracia en la región, ha sido que los líderes militares y los civiles no siempre están de acuerdo en lo que constituye una amenaza para el orden social y político. En efecto, en los años setenta, varios golpes militares contra gobiernos civiles fueron impulsados por civiles, para quienes los militares estaban llevando a cabo lo que veían como una necesaria política de pacificación.

En el primer capítulo de esta parte, el capítulo 7, "La percepción de la amenaza y el pensamiento político de los militares en América del Sur", Carina Perelli describe como los militares sudamericanos redefinieron la visión de la OTAN del comunismo como una amenaza para el orden social. Continúa explicando cómo la misma se ajustó en gran parte a la doctrina militar sudamericana, la que, a su vez, hizo imposibles relaciones cívico-militares del tipo de las prevalecientes en los países desarrollados de Occidente. Perelli sostiene que este tipo de doctrina militar es un obstáculo

importante para que los civiles y los militares sudamericanos tengan objetivos y concepciones comunes.

La dificultad para manejar la concepción de amenaza se ve en forma particularmente clara en el capítulo 8, de Marcial Rubio Correa, "La percepción de la amenaza subversiva en el Perú". Es prácticamente indiscutible que el orden social peruano se ve amenazado por las acciones del grupo guerrillero Sendero Luminoso, y que dicha amenaza debe eliminarse, en cierta medida, mediante la fuerza física. Sin embargo, Rubio señala como los aspectos de la vida política y militar peruana han sobredimensionado esa amenaza, en parte por concepciones exageradas de amenaza y por reacciones inapropiadas.

Guillermo Thornberry en su ensayo "Un caso de internacionalización de conflictos regionales. Narcotráfico, guerrilla y conservación ecológica en la Amazonía peruana", (capítulo 9), plantea el problema del Perú en el marco de tres tópicos sustanciales: guerrilla, narcoproducción y tráfico y control del medio ambiente. Los tres temas se ligan a los problemas de una fuerza armada que actúa en el marco de un estado en crisis y de una institución militar con fuertes dificultades para enfrentar esas amenazas múltiples.

La percepción de la amenaza y los intentos por controlar el orden político y social son también tema del siguiente ensayo. En su capítulo "Los límites de la influencia" (capítulo 10), Richard Millet analiza la historia de la intervención de Estados Unidos en América Central y el Caribe. Explica que las realidades políticas nacionales e internacionales han cambiado de tal modo que el poder norteamericano, ejercido tanto directa como indirectamente a través de los aliados militares locales se ve limitado en el presente. Millet sostiene que en este momento, los medios políticos democráticos no solo son los preferidos, sino además, el único medio efectivo para enfrentar las amenazas al orden político y social de la región.

La tercera parte de este libro se ocupa de la cuestión de los roles futuros del ejército. No hay dudas que a pesar de la diversidad de las instituciones nacionales, tanto los ejércitos de sudamérica como los centroamericanos, se ven a sí mismos como profesionales. Los ensayos de esta parte examinan la definición de profesionalismo militar que los ejércitos latinoamericanos han desarrollado para sí mismos, y las misiones militares que derivan de tales definiciones. El capítulo 11, de Jack Child "Pensamiento Geopolítico", se centra en el conflicto más visible entre los ejércitos del Cono Sur. Child analiza publicaciones que han sido centro de debate sobre el profesionalismo militar durante varios años. El debate se refiere a cómo el rol principal de defender la seguridad nacional de los países, puede ser cumplido. Un sector de la oficialidad sostiene que dicho rol puede alcanzarse solamente anticipándose y preparándose para el conflicto. De acuerdo con dicha visión, varios oficiales influyentes sostienen que los militares latinoamericanos deben dar prioridad a la preparación para enfrentar potenciales conflictos armados con posibles enemigos regionales o internos. La posición contraria, sostenida por otros oficiales influyentes

latinoamericanos, considera que la seguridad de un país es mejor defendida mediante acciones cooperativas especialmente con ejércitos de naciones vecinas. El Dr. Child analiza este debate y sugiere que nuevas misiones para ejércitos latinoamericanos, van a aumentar la cooperación más que el conflicto en la región.

La estrategia argentina Virginia Gamba-Stonehouse también examina la evolución de las misiones militares en el capítulo 12 "Misiones y estrategia: el ejemplo argentino". Gamba-Stonehouse se centra en el ejército argentino y sostiene que las tareas desarrolladas por los ejércitos deberían derivar cada vez más de un pensamiento estratégico a largo plazo y cada vez menos de un pensamiento vinculado a acontecimientos particulares de corto plazo. De la misma manera sugiere que los civiles en el gobierno deben ser entrenados para comunicarse de un modo eficiente con los estrategias militares, de tal modo que los objetivos de la seguridad nacional puedan alcanzarse mediante una estrecha colaboración cívico-militar. Si bien tanto el capítulo de Gamba-Stonehouse como el de Child reseñan la evolución del pensamiento militar en el Cono Sur, ninguno de ellos sostendría que dichos ejércitos son completamente homogéneos o que están libres de conflicto. En efecto, grandes resquebrajaduras existen dentro del ejército argentino, tal como lo muestran los alzamientos de los oficiales autodenominados nacionalistas en 1987 y 1988, y los debates dentro del ejército brasileño acerca de su papel dentro de la "nueva república".<sup>7</sup>

El tema del rol del ejército brasileño en el retorno al gobierno democrático es analizado por Alexandre Barros en su capítulo "Las Fuerzas Armadas brasileñas a fines de los 80' y principios de los 90': ¿no hay más riesgo de intervención?" (capítulo 13). El ejército brasileño detentó el poder de 1964 hasta 1985. Creó y elaboró una estructura institucional tanto para su propio gobierno como para la transición hacia una presidencia civil. Como otros ejércitos latinoamericanos, el brasileño no abandonó completamente el terreno político. El Dr. Barros sostiene que el ejército ha tenido un papel en la política de la nueva república del Brasil y continuará haciéndolo en el futuro inmediato. Señala sin embargo, que este papel va a ser bastante diferente de la intervención de principios de los '60 y que no implicará que haya un jefe de estado militar sino más bien una influencia militar a otros niveles en muchas áreas de la política brasileña.

El último ensayo sobre los roles del ejército (capítulo 14), "La amenaza de las nuevas misiones: las Fuerzas Armadas latinoamericanas y la guerra contra la droga" de Louis W. Goodman y Johanna S.R. Mendelson, estudia la posibilidad de que el ejército en Latinoamérica tenga una nueva misión: la lucha contra la droga. Basados en entrevistas a oficiales de alto rango latinoamericano, sostienen que dichos oficiales temen la intervención del ejército asumiendo el control del narcotráfico, ya que consideran que ello interferirá con su habilidad para llevar a cabo su misión tradicional de seguridad nacional. Los autores sostienen que este rol debe ser asignado a un cuerpo nacional especialmente entrenado que

disponga de los suficientes recursos para enfrentar problemas a nivel local y en un contexto de cooperación internacional. Además consideran que la expansión de las misiones militares más allá de los roles tradicionales no es deseada por los ejércitos latinoamericanos y aumenta la posibilidad de que el ejército esté tentado de ejercer un papel político, lo que debilitaría, en lugar de fortalecer, a una democracia pluralista.

La cuarta parte del libro analiza las relaciones cívico-militares en el futuro de la democracia en América Latina. En cierto sentido, es paralela a la primera al extender el tema de las transiciones hacia el futuro. En su capítulo "Las relaciones cívico-militares en un marco democrático" (capítulo 15), Augusto Varas nos proporciona una visión de las relaciones cívico-militares en la región, y una base para anticipar las futuras relaciones cívico-militares, en un análisis particularizado país por país. El Dr. Varas concluye su ensayo sugiriendo un temario a ser encarado en el marco de las relaciones cívico-militares en Latinoamérica, para que las mismas se fortalezcan dentro de un contexto interno.

Adolfo Aguilar Zinser se detiene en el caso de México en el capítulo 16, "Las relaciones cívico-militares en México". Aguilar señala que las relaciones cívico-militares en ese país, tienen una historia y un enfoque bastante diferente del resto de los países de la región. El sistema político mexicano se constituyó por un acuerdo entre los generales revolucionarios victoriosos a comienzos del siglo veinte. La política mexicana ha tenido en cuenta considerablemente la cercanía de México a los Estados Unidos. Estas circunstancias hicieron que el ejército se abstuviera de tomar el poder durante más de setenta y cinco años y que han desarrollado una doctrina de la seguridad nacional y un papel dentro de la política nacional que distingue a México del resto de las naciones latinoamericanas. Aguilar analiza perspectivas de continuismo o cambio de estas misiones para el ejército mexicano, dado que México entra en una década en la que es probable que existan cambios políticos y económicos sustanciales.

El capítulo de Constantino Urcuyo, "Las relaciones cívico-militares en Costa Rica: ¿militarización o adaptación a nuevas circunstancias?" (capítulo 17), consiste en una comparación con los otros ejércitos latinoamericanos. Costa Rica es el único país latinoamericano que formalmente abolió sus Fuerzas Armadas. En cambio, Costa Rica depende del contexto internacional para su seguridad nacional. Para su seguridad interna y de fronteras creó una pequeña fuerza que no tiene oficiales profesionales a su cabeza. El Dr. Urcuyo analiza el alcance que dicha solución probablemente tenga para sobrevivir durante el tramo final del siglo XX, y el tipo de evolución que se puede esperar. Dicho análisis es particularmente oportuno a la luz de las amenazas a la seguridad nacional de Costa Rica, debidas a las guerras civiles de la región centroamericana, así como por el hecho de que la situación de Costa Rica es tomada como modelo por otras naciones latinoamericanas.

Otro modelo de relaciones cívico-militares es descrito por Felipe Aguero en el capítulo 18, "Los militares y la democracia en Venezuela".

Hace treinta años, las relaciones cívico-militares en Venezuela entre el dictador Marcos Pérez Jiménez y los políticos nacionales eran tan difíciles como las de cualquier otro país latinoamericano. Cuando Pérez Jiménez cayó, Rómulo Bentancourt fue democráticamente electo presidente, y llegó al fin de su mandato, lo que no solo cambió la naturaleza de las relaciones cívico-militares en Venezuela, sino que además sentó las bases para una sucesión democrática que ha durado más de treinta años. Cómo se llegó a esto y qué perspectivas existen para otras naciones de aprender de las experiencias de Venezuela, son los temas de este capítulo.

El último capítulo del libro, "Los Intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos", fue escrito por Juan Rial. Este trabajo junto con su artículo de la primera parte del libro, analiza directamente los intereses de los ejércitos latinoamericanos en tanto instituciones, en sustentar los regímenes democráticos y en abstenerse de participación en el ámbito político. Este capítulo sintetiza los mensajes centrales de este libro: para que la democracia florezca, tanto los militares como los civiles latinoamericanos necesitan aprender nuevas formas de relacionarse entre ellos; es interés tanto de civiles como de militares, tanto individual como institucionalmente, el aspirar decididamente a cumplir estos roles; probablemente esto se alcanzará en forma gradual y no inmediata; y las relaciones cívico-militares pueden variar regionalmente en forma dramática entre América Central y América del Sur, y aún sobre bases nacionales en el caso de cada uno de los países.

## Notas

1. Los datos nacionales proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe anual: *Progreso Social y Económico en América Latina* (Washington D.C. IABD, 1987) muestran claramente que el crecimiento se enlenteció dramáticamente en los años 80', llevando en algunos países al producto interno per cápita a niveles anteriores a los de los años 70'. Este enlentecimiento del progreso económico, a pesar de haberse originado durante el gobierno militar, ha llevado a varios gobiernos civiles a adoptar severas medidas de austeridad, que decepcionaron a quienes esperaban que la acción estatal mejorara el bienestar social y disminuyera la desigualdad económica. Este problema se ha visto agravado por las enormes deudas externas, provocando que la mayoría de los países de América Latina envíen sus magros superávits a los acreedores internacionales, en lugar de usarlos para resolver los problemas nacionales. El libro publicado por Richard E. Feinberg y Ricardo French-Davis *El desarrollo y la deuda externa en América Latina* (Notre Dame, Ind.; University of Notre Dame Press, 1988) trae análisis actualizados de las dimensiones externas de este problema; el libro de Hernaldo de Soto *El otro Sendero* (Lima, Perú: Editorial El Barranco, 1986) provocó amplias controversias acerca de cómo las sumergidas y desfinanciadas instituciones locales pueden ayudar a los ciudadanos a mejorar su situación. Además, viejos problemas tales como la migración del campo a la ciudad, el aumento de la población, nuevos problemas como el narcotráfico, han vuelto a los desafíos que deben afrontar los líderes latinoamericanos, y que son particularmente desalentadores.

2. Para una selección de trabajos clave sobre las pasadas relaciones cívico-militares en la región, ver de Abraham F. Lowenthal y J. Samuel Fitch, eds., *Arms and Politics in Latin America* (New York: Holmes and Meier, 1986). Ver también interesantes trabajos recientes sobre las relaciones cívico-militares en la región, todos centrados en América del Sur, como Alfred Stepan, *Repensando a los militares en política* (Buenos Aires: Planeta, 1988); Rosendo

Fraga, *Ejército: del escamio al poder* (Buenos Aires: Planeta, 1988); y Alain Rouquié, *The Military and the State in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1987). Una lista más completa se encuentra en la Bibliografía General de este libro.

3. Las Fuerzas Armadas como salvadoras de la nación están mejor articuladas en las historias militares orales y en los discursos oficiales. A principios de los años 60', Edwin Lieuwen, en *Armas y política en América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI, 1968); y John J. Johnson, en *The Military and Society in Latin America* (Stanford, California: Stanford University Press, 1964), describen la historia de las Fuerzas Armadas latinoamericanas desde la independencia.

4. Un análisis sintético de las condiciones posteriores a la independencia en América Latina se puede encontrar en la mayor parte de las historias de esta región; ver por ejemplo, la parte 6 de Robert Jones Shafer, *A History of Latin America* (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath, 1978), titulado "Political Instability and Minimal Social Change (Independence to the 1880s). La novela *Civilización y Barbarie* (Buenos Aires, varias ediciones), del político y filósofo argentino Domingo F. Sarmiento, contiene una descripción impactante en forma de ficción, del desorden en el campo de la Argentina posterior a la independencia.

5. Esto se analiza, por ejemplo, en Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, cap. 1, y en Johnson, *The Military and Society in Latin America*, caps. 1-3.

6. Ver David Collier y Ruth Berins Collier, *Shaping the Political Agenda* (Berkeley, California: University of California Press, 1989) por una perspectiva histórica comparativa de la evolución de los sistemas políticos en América Latina y el rol de los sindicatos de trabajadores en darle forma a sus programas. Por un análisis comparativo de la evolución de los sistemas políticos latinoamericanos, ver Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

7. La evolución de la lucha entre los "profesionales" y los "nacionalistas" en las Fuerzas Armadas argentinas es analizada en Fraga, *Ejército...*, op. cit. Los debates dentro de las fuerzas armadas brasileñas, las diferencias particulares entre el sistema de inteligencia y otros elementos, son analizados en Stepan, *Repensando los militares...*, op. cit.

## **Parte I.**

# **Las Fuerzas Armadas, los civiles y la transición hacia la democracia.**

# 1

## Las Fuerzas Armadas y la cuestión de la democracia en América Latina.

*Juan Rial*

### ¿ Fuerzas Armadas de América Latina o de las Américas Latinas ?

En la literatura de las ciencias sociales, en el periodismo y, en general, en la conversación corriente, empleamos el término "Latinoamérica" o "América Latina". Cuando se hace referencia al conjunto de países así denominados es difícil realizar algo más que generalizaciones de carácter muy primario y débil. Un primer punto a elucidar cuando hablamos del tema relaciones cívico-militares en América Latina es, precisamente, ver si tiene sentido un análisis de conjunto de los países así considerados "unitariamente".

Para la mayoría de los scholars de los EE.UU., para su clase política y para los integrantes de sus Fuerzas Armadas y organismos conexos, existe una "realidad" tras la expresión Latinoamérica. De acuerdo a esta visión se trata de una región con una misma lengua predominante (el español), una misma tradición cultural, expresada en fenómenos como la preponderancia del catolicismo, pautas de cultura "no-moderna", por ejemplo, el "machismo", una organización política inestable, una sociedad donde predominan manifestaciones autoritarias y en la cual el personalismo, se impone a través del caudillismo y las relaciones clientelísticas.

Aunque este estereotipo rotulado: "latinoamérica", no ayuda mucho a la comprensión de los fenómenos que ocurren en el área así nombrada, tiene consecuencias prácticas. Para la sociedad y la academia de los EE.UU., América Latina existe y puede (casi diríamos debe) ser tratada como una unidad. En los hechos muchas de las decisiones tomadas por la clase política en los EE.UU. que involucran a esta región o a varios países de ella, parten de esta visión.

También se da el mismo tratamiento unitario por parte de los latinoamericanos, pero este asume otro carácter. Se expresa en el deseo que dicha unidad exista, aunque, en lo cotidiano, resulte imposible detectarla, porque no se materializa en consecuencias prácticas.

Los efectos de la consideración unitaria de América Latina en el campo militar asumen un carácter más amplio, a través de la idea de "panamericanismo" que comprende a EE.UU. y el resto de América Latina conformando una relación asimétrica.<sup>1</sup> Las consecuencias del **Tratado de Río de Janeiro de Asistencia Recíproca** de 1942, la posterior creación a fines de esa misma década de la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano, la fenecida USARSA, y recientemente la realización

periódica de Conferencias de servicios armados de América.

El mito "América Latina" existe, pero los efectos unificadores del mismo no son tan fuertes como para borrar las particularidades locales. Un primer punto a tener en cuenta en el estudio de las relaciones entre civiles y militares en América Latina es la existencia de esas diferencias entre los estados y las sociedades que integran la región.

Todas las naciones de América Latina tienen en común la presencia de un estado preeminente. Históricamente, en un proceso "desde arriba", el estado ha tratado de moldear a las sociedades. Muchas de ellas se crearon junto con el estado, mientras que otras estaban escasamente integradas. El localismo y el regionalismo predominaron. La construcción nacional, por lo general, fue más a prisa que la formación del estado. De todos modos, hoy en día, salvo excepciones, este proceso ha culminado<sup>2</sup>, aunque los resultados no son equivalentes en todas las naciones de la región. En algunos casos se hizo en espacios vacíos, con poblaciones nuevas, en otros se impuso a antiguas poblaciones indígenas sin integrarlas. En algunas oportunidades, ha sido obra de una élite primordialmente civil, en otras tuvo un carácter mixto, participando caudillos armados con sus hombres junto a los notables urbanos. Muchos de los países han creado su nación y su estado, pero la "cobertura" de estas entidades puede ser deficiente, excluyendo no solo territorios sino segmentos importantes de la sociedad.

Entre las primeras consideraciones para el estudio del rol político de las Fuerzas Armadas en América Latina, hay que tener en cuenta las peculiaridades de la construcción de cada estado y los rasgos diferentes de cada sociedad en la que están insertas. Una rápida revisión de los orígenes de algunas de las Fuerzas Armadas existentes permite ilustrar nuestra posición.

No es posible asimilar el caso mexicano a ninguno de los otros de América Latina. Las Fuerzas Armadas de ese país surgieron tras la revolución comenzada en 1910, como parte del movimiento triunfante. La consolidación del PRI ha significado para los militares asumir la calidad de Fuerzas Armadas al servicio de un partido dominante.

Hay otros dos casos en los cuales la fuerza armada también tuvo su origen en un movimiento revolucionario post-independentista, el de Cuba y el más reciente de Nicaragua, pero las diferencias en los referentes ideológicos con respecto al caso mexicano, indican que estamos en presencia de dos realidades que requieren análisis concretos.

En Cuba y Nicaragua el tema de las relaciones entre civiles y militares tiene escasa "visibilidad". Son Fuerzas Armadas dependientes de un partido dominante, el PCC en Cuba y el FSLN en Nicaragua, en las cuales el mando militar es, al mismo tiempo, integrante de la dirigencia política, planteando un modelo muy diferente al de los soviéticos y europeos orientales<sup>3</sup>. Y lo que es más importante para nosotros, se trata de casos donde la democracia liberal no es parte del mito fundante de esos estados. Las formas demo-liberales fueron expresamente rechazadas en Cuba,

calificadas y restringidas en Nicaragua. En los dos países la ideología marxista (explícita o implícitamente) es la que predomina. Por esta misma razón, estas dos Fuerzas Armadas carecen de contactos con sus similares de América Latina y con las de los EE.UU.

Algunos países de América Central y el Caribe tuvieron a principios de siglo XX la presencia activa de fuerzas militares norteamericanas. Al retirarse dejaron en su lugar a nuevos organismos creados durante el período de ocupación, ejércitos o guardias nacionales, que constituyeron las Fuerzas Armadas de Cuba, Haití, Nicaragua, Panamá y Santo Domingo. La historia posterior no permite hacer un tratamiento conjunto de estos casos, para nuestro propósito actual. Ya hemos visto que en Cuba y Nicaragua estas fuerzas de origen ocupacional fueron destruidas por movimientos revolucionarios armados. En Santo Domingo el mismo proceso estuvo a punto de ocurrir en 1964. Una nueva intervención militar de EE.UU. evitó un resultado similar, pero la fuerza armada tuvo que reconstituirse.

En Haití, bajo el dominio de los Duvalier, la fuerza armada cedió la preeminencia a una organización para-militar, los "ton-ton macoutes". La caída de "Papá Doc Junior" en 1986 ha puesto en primer plano al ejército, que está pasando por un período de acelerada reconstrucción, tratando de incorporar pautas profesionales.

En Panamá permaneció hasta 1989 la institución diseñada por los EE.UU.: la ex-Guardia Nacional,<sup>4</sup> convertida en Fuerza de Defensa, con servicios especializados y oficiales profesionales, que en número creciente asistieron a escuelas profesionales de otros países americanos. Para lograrlo se "politizó" creando fundamentos propios corporativos -aunque muy teñidos del caudillismo de sus jefes, los Generales Torrijos y Noriega- como base nacional, y se convirtió en el soporte de una política populista que la llevó a una "confrontación" cíclica con sus creadores. En diciembre de 1989, EE.UU. intervino en el país, derrocando al Gral. Noriega involucrado en el comercio de narcóticos. Al momento de cerrar esta edición, se está discutiendo el futuro de una fuerza de seguridad en dicho país. Si se recrea una fuerza armada y adquiere autonomía volverá a tener líderes que enfrentarán a EE.UU. La otra alternativa es que este país, o una fuerza internacional, asegure la defensa exterior y se reduzca la institución panameña de modo que solo tenga roles policiales internos.

Las corporaciones militares de estos países de Centroamérica y el Caribe no están asociadas a un mito fundante nacional. El carácter patrimonial, predatorio, de estos cuerpos militares ha aumentado su estado de indefensión ideológica. Frente a fuerzas militares opuestas, con fuerte cohesión ideológica, no solo han sufrido derrotas militares sino que, en algunos casos, fueron destruidas. En otros tuvieron que emprender un cambio profundo, como el registrado en la República Dominicana en 1965, o el de la ex-Guardia en Panamá, que asumió el liderazgo antinorteamericano bajo Torrijos, continuado luego por el Gral. Noriega. En este país, recobrar el Canal supuso un protagonismo sustancial a la Fuerza de Defensa, identificada con sus líderes, Torrijos primero, Noriega después,

proporcionando un mito fundante a la corporación, escapándose totalmente al molde estadounidense inicial.

En América Central tanto Guatemala como El Salvador y Honduras, tienen fuerzas militares cuyo origen se liga de alguna forma al pasado colonial.<sup>6</sup> Dos de esos países viven una situación de guerra civil. La guerra está aparentemente zanjada en favor de las Fuerzas Armadas en Guatemala<sup>6</sup> donde se ensaya la vuelta a un régimen democrático. En El Salvador, el conflicto continúa sin que pueda hacerse un pronóstico firme acerca de quien puede ser el ganador. Honduras, a su vez, es parte del conflicto que tiene por centro a Nicaragua. Aunque los alineamientos internacionales permitirían un estudio conjunto de estos casos de América Central, las diferencias locales imponen también aquí un cuidadoso análisis país por país.

En Guatemala la profunda división social basada en la oposición entre razas, posiblemente, permitió manipular mejor el control de la población que en el vecino El Salvador, donde los antecedentes de rebellones campesinas, como la de 1932, plantean un conflicto centrado en oposiciones de clase.

Finalmente, también en América Central está Costa Rica, el famoso país que "abolió" en 1948 las Fuerzas Armadas, tras una guerra civil, creando, para resguardar el orden, una fuerza policial con un mando no-profesional, electivo, con la denominación de Fuerza de Seguridad Pública. En realidad, en ese año fue derrotada una fuerza no profesional y no un real ejército. La "abolición" no implicó la destrucción de ninguna fuerza profesional,<sup>7</sup> por la simple razón que nunca existió ninguna de este tipo. Si bien el actual conflicto internacional de la zona tiende a "militarizar" nuevamente a Costa Rica, proyecto resistido por la mayoría de las élites de este país y casi todas las de sus vecinos centroamericanos, todavía constituye un particular caso de excepción cuya relevancia excede el marco de América Latina.<sup>8</sup>

En América del Sur, la mayoría de los cuerpos armados remonta su origen a la lucha por la independencia o son directos herederos de la fuerza colonial. Los países hispanos entran en la primera categoría, aunque entre ellos haya notorias diferencias. En la segunda, encontramos al Brasil. Aunque en todos los casos las Fuerzas Armadas actuales casi no guardan continuidad con su origen, dados los cambios profesionales emprendidos desde fines del siglo XIX, este pasado les permite autoidentificarse como parte sustancial del proceso de construcción de sus estados, y, a partir de esta asunción, como guardianes de la nación.

La fuerza armada venezolana tardó bastante en modernizarse. Ese proceso comenzó tras la caída de los viejos caudillos patrimonialistas. Se trata, además, de un cuerpo donde los "andeanos" aún son fuertes y que, al presente, muestra el caso más antiguo de relación cívico-militar dentro del marco demo-liberal clásico<sup>9</sup> en América Latina.

Colombia, en donde también las Fuerzas Armadas admiten la supremacía del poder cívil, presenta problemas específicos, derivados de

la falta de integración nacional. La reproducción constante de la violencia rural<sup>10</sup> otorga un rol central permanente a la fuerza militar que siempre está en el límite -en un sentido o en el otro- de la intervención activa en las decisiones políticas.<sup>11</sup>

Los países que conforman el corazón de América andina tienen en común el problema de la carencia de integración nacional, asociada principalmente a la falta de resolución del problema indígena en Ecuador y Perú y a la desintegración entre las regiones en Bolivia. Para las Fuerzas Armadas de esos territorios, esos problemas fueron y son relevantes. En los tres casos, el temor a las sublevaciones indígenas hizo que las élites mestizas y blancas no encabezaran el proceso independentista en el siglo XIX. Este proceso fue asegurado por la presencia de tropas del norte o del sur del continente, pero los acontecimientos posteriores han planteado problemas muy diferentes a los cuerpos armados de cada uno de estos países.

En Perú masas indígenas sin incorporación ciudadana plena, bajo el efecto de un movimiento de agitación armada promovida por grupos sociales intermedios -mestizos-, plantean hoy el principal problema para la estabilidad del régimen democrático y para las Fuerzas Armadas. Ocurre tras una experiencia de modernización que, al contrario de otros procesos de América Latina, tuvo a la fuerza armada como principal protagonista y como opositora<sup>12</sup>. El caso peruano podría compararse con el de Guatemala, donde también la fuerza armada respaldó un proceso de modernización y luego pasó a enfrentar una insurrección de base indígena dirigida por mestizos (cholos o ladinos).

Mientras que en Perú el proceso modernizador de fines de los sesenta fue impulsado por el estado controlado por las fuerzas militares, Bolivia ilustra el caso inverso: la "modernización desde abajo" tuvo a las Fuerzas Armadas como víctima, al ser desbandadas tras la revolución de 1952. Su reconstrucción se hizo sobre bases caudillistas, patrimonialistas, reiterando un viejo modelo latinoamericano.<sup>13</sup>

Ecuador plantea un caso intermedio. Los proyectos modernizadores de las Fuerzas Armadas aunque importantes no alcanzaron a reformular fuertemente la estructura del país<sup>14</sup>, pero tampoco ha tenido que enfrentar, todavía, un proceso revolucionario en base a la agitación de los indígenas que carecen de un status de ciudadanía efectivo.

En resumen, en el corazón de América andina, la situación social de los tres países, condiciona muy diferentemente el relacionamiento de las Fuerzas Armadas con sus gobiernos y regímenes políticos, si se los compara con otras zonas de la región.

Los países del cono sur, Argentina, Chile y Uruguay, con altos grados de modernización, parecen mucho más homogéneos en su constitución social. En todos predomina la población urbana, con clases medias importantes por su número, y tanto por su nivel educativo como por el de movilización político-social que promueven. En lo político, las diferencias son notorias y cambian el marco de acción política para cada uno de los

cuerpos armados de esos países.

En Chile y Uruguay, los partidos políticos aseguraron la estabilidad de regímenes democráticos hasta comienzos de la década del setenta, divergiendo en su proceso posterior.

Chile a comienzos de los años setenta intentó realizar un tránsito pacífico -o al menos sin abordar explícitamente la cuestión militar- del capitalismo al socialismo. La corporación armada -sin cuya participación era difícil consoldar el proceso- luego de tres años consideró a esta experiencia una amenaza para el buen orden y le puso fin.

Desde 1830 Argentina no ha tenido un régimen político estable. La vigencia de la democracia competitiva no ha coincidido con la del estado de derecho liberal, salvo episódicamente, y la exclusión de actores políticos acompañada muchas veces por formas autoritarias ha sido la regla predominante.

En solo seis años, entre 1930 y 1986, hubo, simultáneamente, un régimen democrático y un estado de derecho, aunque esto último puede afirmarse solo con fuertes reparos. En el mismo período hubo seis gobiernos militares originados en golpes de estado (1930, 1943, 1955, 1961, 1966 y 1976) y, a su vez, otros golpes dentro de cada uno de estos procesos, que duraron 23 años. Caudillos militares (Justo y Perón) fueron Presidentes constitucionales por 15 años, coincidiendo con exclusiones de otros actores o con retaceos a las garantías liberales. Este hecho hace que Argentina sea uno de los países más frecuentemente citados con respecto a la acción política de sus Fuerzas Armadas, aunque paradójicamente poco estudiado.

Los tres países del cono sur han pasado o pasan, por un proceso político donde las Fuerzas Armadas fueron el principal actor político y en el cual, por primera vez, desarrollaron un corpus ideológico político-corporativo que, puesto en práctica, intentaba refundar la "polity", la "fórmula política" en términos de Mosca<sup>15</sup> en cada una de esas naciones.<sup>16</sup> En Argentina y Uruguay, el fin del proceso dictatorial, pese a que deja subsistentes problemas similares, parece abrir procesos diferenciados en las relaciones entre las Fuerzas Armadas y gobierno, mientras que en Chile aún sobrevive el régimen de Pinochet.

Paraguay es el único ejemplo sudamericano de supervivencia de un régimen prebendario basado en el apoyo de la fuerza militar<sup>17</sup> y por esa razón no es posible compararlo con otras naciones.

Finalmente Brasil, que compartió con los países del cono sur la nueva experiencia de un poder militar refundante,<sup>18</sup> luego de culminar la etapa de manejo corporativo del gobierno por parte de las Fuerzas Armadas se encamina hacia un nuevo modelo de relaciones entre militares y sistema político que no se asemeja a los otros países del cono sur.

Si lo que se busca es entender (y de alguna manera influir) en políticas reales, se impone un estudio caso por caso<sup>19</sup> aunque partamos de hipótesis generales para el tratamiento del problema. Desde el punto de vista académico, sin embargo, pasaremos a exponer marcos generales

para poder abarcar toda la temática, procurando hacer el menor número de referencias a países concretos. El primero que abordamos, el orden económico-social y político-ideológico es común para todos los países salvo dos excepciones: Cuba y Nicaragua.

Es importante remarcar que la idea de Fuerzas Armadas como institución que acá exponemos no debe confundirse con el concepto de organización. Es más abarcativo y refiere a institución que también tiene valores, visiones del mundo, conforma mentalidades en sus miembros, que las comparten en forma de mitos y expresan en rituales, muchos de ellos organizados y otros institucionalizados por caminos y vericuetos informalizados. Lo sustancial para la existencia de una fuerza armada es su ideología "fuerte" y no solo su expresión rutinaria, bajo forma de doctrinas condensadas, de ideologías "débiles"<sup>20</sup>. Es la ideología "fuerte" el corazón de los procesos de socialización, lo que se busca transmitir a los miembros de la institución permitiendo que, si bien este muda de acuerdo a las circunstancias, adoptando nuevas pautas organizativas, tecnológicas, etc., sin embargo, se conserve como institución incambiada y permanente, como referente sustancial de un orden dado.

Una segunda precisión es muy importante antes de dejar este primer punto. A lo largo del trabajo haremos referencia genérica las Fuerzas Armadas, cuando, en muchos casos, la pertinencia concreta del término parece menos abarcativa, comprendiendo solo al principal servicio, al Ejército. Como en todos los países de América Latina esa rama tiene un peso dominante, sustancial y en muchos casos, especialmente, cuanto más pequeño es el país, prácticamente es la única que cuenta.

Pero, hay un punto más importante a tener en cuenta. A pesar que los otros servicios, la Armada y la Fuerza Aérea, tienden a conformar mitos diferenciados, rituales propios, etc., la base ideológica y su dependencia del servicio principal es tan abrumadora que las afirmaciones que realizamos genéricamente en relación a las Fuerzas Armadas, también los comprenden.

### **Fuerzas Armadas, capitalismo y "Occidente". La cuestión de la democracia.**

Alfred Vagts<sup>21</sup> ha sostenido con acierto que una fuerza armada descansa "sobre el orden en el cual han tomado forma"; por lo tanto las fuerzas militares son guardianes del statu quo creado en el momento en que tuvieron origen.

No puede afirmarse que los contingentes armados de América Latina nacieron dentro de un contexto capitalista. Pero, en el momento de crearse estas fuerzas independentistas, a comienzos del siglo XIX, los países de América Latina tenían lazos de interdependencia con los países de Europa Occidental, que estaban en el proceso de construcción del capitalismo. El marco inicial en el cual aparecieron las Fuerzas Armadas en la región era el de la expansión del capitalismo hacia lo que hoy se denomina el "tercer

mundo". El "orden" apuntaba a proteger la constante expansión del mercado, en detrimento de formas pre-capitalistas y del "neo-arcaísmo organizativo", impuesto en las zonas vacías por sus primeros ocupantes. Las relaciones entre las nuevas fuerzas militares y los sectores sociales que dominaban ese mercado en crecimiento, aunque no siempre convergentes, eran estrechas.

Este fue el primer referente, de carácter "material", pero hubo un segundo, aún más importante, de carácter ideológico, en el sentido débil, doctrinario. Los ejércitos nacionales de Latinoamérica, se formaron dentro de una trama ideológica liberal. Aún aquellos que no pelearon una guerra de independencia, como el brasileño, adoptaron esa "fórmula política". Algunas de estas organizaciones militares se asociaron a repúblicas oligárquicas y otras sostuvieron regímenes monárquicos.

Aunque las actuales Fuerzas Armadas de los países de América Latina no guardan continuidad organizativa y estructural con sus antecesoras del siglo XIX, la mayoría de las organizaciones se presentan como creadoras de su nación y, en muchos casos, de su estado. Esa permanencia se expresa a través de los mitos fundantes y de las tradiciones ritualizadas que los afirman.

Casi todas las fuerzas profesionales de América del Sur se crearon recién a fines del siglo XIX. Las centroamericanas en el siglo XX, algunas muy recientemente, con la aparición de escuelas militares y la diferenciación y especialización por armas, procesos a veces aún en curso como en El Salvador. Las mexicanas, luego de la revolución de comienzos del siglo, comenzaron a recorrer ese camino, aunque con características propias que hacen difícil la calificación del proceso. Sin embargo, la mayoría de esos cuerpos armados remonta su historia oficial al período en que se obtuvo la independencia. Hay dos casos excepcionales, Cuba y Nicaragua. En los estados el mito fundante refiere a la "segunda" independencia. El marco ideológico de los cuerpos armados de estos dos países no es el demo-liberal, sino el socialista de cuño marxista.

Los ejércitos de América Latina, exceptuando los de Cuba y Nicaragua, fueron creados para apoyar la construcción de un orden social dominado por relaciones de "mercado". Los de Cuba y Nicaragua tuvieron como misión principal el apoyo a un nuevo sistema político que impuso un cambio revolucionario en la estructura social, lo que supuso el fin del régimen capitalista.

Respecto al marco político existente en el momento de creación, en la mayoría de los casos, este fue proclamadamente liberal. Bolivia, en 1952, es un ejemplo de lo contrario. En otros países no imperaba una situación democrática al tiempo de la creación o modernización refundadora de la fuerza militar, como puede ser el caso de la República Dominicana en 1964, el Brasil en 1889, o el Uruguay en 1875. Sin embargo, en la casi totalidad de los países latinoamericanos, el régimen político buscado, al menos el expresado discursivamente, se basaba en la doctrina liberal. Los ejércitos convivieron con gobiernos democráticos, aunque la concepción de

"democracia" que se puso en práctica fuese restringida y elitaria: la de las llamadas repúblicas oligárquicas. En ese marco los problemas con la fuerza militar derivaban de la falta de acuerdo entre los notables que conformaban las clases dirigentes y la clase política, entre los cuales se encontraban los jefes de las agrupaciones armadas.

La referencia societal primaria, el "mercado", ha llevado a las Fuerzas Armadas de América Latina a constantes tensiones y desajustes. América Latina no logró un capitalismo triunfante, sino formas que han sido calificadas por algunas corrientes académicas como dependientes.

Ante una realidad percibida como insatisfactoria, la lealtad de las Fuerzas Armadas respecto al sistema socio-económico capitalista tiende a ser cíclicamente cuestionada. Sin embargo, visto que el sistema que se ofrece como alternativa, el socialista, se ha asociado a tendencias ideológicas que son contrarias a la existencia de las actuales corporaciones armadas, estas han terminado aceptando la existencia del capitalismo aunque, en general, desde una posición crítica, muchas veces explicitada discursivamente.

Tanto el liberalismo como el socialismo tienen una posición doctrinaria de carácter "antimilitarista", pero, aceptan a ese "diablo" necesario, a la organización armada.<sup>22</sup> Liberales y marxistas "toleran" a las corporaciones militares. Dado que fue a partir de la solución de una cuestión militar que se pudo imponer la doctrina que sustentan en un orden político dado. Pero, tanto unos como los otros, buscan la aplicación de la vieja máxima de Cicerón: "cedant arma togae". Mao Ze Dong la rephraseó en la siguiente forma: "el partido manda al fusil".

Convivir con el aparato militar ha sido preocupación constante por parte de las clases dirigentes y políticas a lo largo de la historia. Una respuesta ensayada tanto por las clases dirigentes, como por la clase política y aceptada tradicionalmente por las Fuerzas Armadas, ha sido la alienación respecto a la sociedad. Los cuerpos armados, salvo excepción, aceptan el marco socio-económico en que desenvuelven su actividad como un hecho dado. Además también admiten el orden político derivado de su existencia.

El desarrollo capitalista empuja a las fuerzas militares a reforzar esa alienación. Tal como fue propuesto por muchos pensadores clásicos, un proyecto societal que intente excluir la guerra convierte a los militares en "saqueadores". El sistema capitalista tiende, "intrínsecamente", a recortar la legitimidad de las instituciones armadas, reduciéndolas a una suerte de "instrumentos de seguridad", o, en la formulación de Janowitz, "constabulary forces", el "diablo" necesario pero indeseable, que debe cuidar a la sociedad ejerciendo la violencia o la amenaza, pero que carece de legitimación propia, problema meta-organizacional.<sup>23</sup> En la fuerza armada más importante de la región, la norteamericana, este modelo es el prevaleciente.

Los enfoques profesionales predominantes de los EE.UU., especialmente los referidos al reclutamiento de su personal, que han llevado a Charles Moskos a desarrollar su modelo de fuerza armada regida por

criterios ocupacionales y no Institucionales <sup>24</sup> tienden a dar al mercado el rol protagónico. La alienación de los militares respecto a la sociedad civil y política se reduce notoriamente en este tipo de fuerza, pero, sin embargo, muchos dudan de la eficacia de una fuerza concebida del mismo modo que una corporación de negocios. El propio Moskos ha reeaborado su concepción de modo de admitir la posibilidad de un modelo plural: una fuerza militar basada en principios Institucionales para sus unidades de élite, para su corazón, y en el profesional para el resto de unidades y servicios diversos de apoyo. <sup>25</sup> El problema de la legitimidad de la fuerza que se busca desterrar de su propio ámbito reaparece.

Los integrantes de los cuerpos de oficiales latinoamericanos, en una buena mayoría tienden a considerar que solo el modelo institucional es el válido. No aceptan que integren meramente una organización, factible de crear, cambiar y eventualmente "clausurar". Ellos creen ser parte de una "institución" trascendente y no de una mera organización con una lista de personal ordenada jerárquicamente, recursos materiales y financieros y una tarea a cumplir.

Para ellos la "tarea" precisamente, y en primer término, es la institución en sí misma y no su eventual propósito, o su uso.

**Diagrama 1.** Modelos institucional y ocupacional según Charles Moskos.

<b>Variable</b>	<b>Institucional</b>	<b>Ocupacional</b>
Legitimidad	Valores normativos	Economía de mercado
Responsabilidad, del rol	Amplia, respecto a la organización: difusa	Específica, descripción precisa del rol
Bases de la compensación por el servicio	Rango y antigüedad	Habilidades y especialidades
Modo de la compensación	Dinero más prestaciones directas o diferidas	Salarios y premios por "productividad"
Nivel de la compensación	Bajo	Alto, cumpliendo con la demanda en el mercado

Residencia	En, o cercana a bases o cuarteles, etc.	Separación entre trabajo y lugar de vivienda
Cónyuge	Considerado parte de la comunidad militar	Extraño a la comunidad militar
Consideración social	Estima basada en la noción de servicio	Prestigio basado en el ingreso (compensación)
Grupo de referencia	"Vertical", dentro de la organización	"Horizontal", fuera de la organización
Evaluación de la actividad de la organización	Holística y cualitativa	Segmentada y cualitativa
Sistema legal	Justicia militar	Justicia civil, Cortes Militares limitadas a tiempos de guerra y sólo para combatientes
Situación al terminar el servicio	Privilegios en tanto es servidor o veterano. Se recogen compensaciones diferidas hasta ese momento	Lo mismo que cualquier trabajador de la sociedad civil

Asumir posiciones "institucionales" supone discutir los modelos políticos de toda sociedad y esto es lo que normalmente hacen las corporaciones armadas del mundo "subdesarrollado o en vías de".

Intentar superar el capitalismo ha sido una tentación constante para los cuerpos armados de varias naciones del "tercer mundo". Para los que han nacido dentro de ese marco, sin embargo, hacerlo puede implicar la caída de la institución militar y el triunfo de quienes las Fuerzas Armadas consideran, normalmente sus enemigos. Teniendo en cuenta que en tanto fuerzas militares, estas corporaciones solo pueden actuar en nombre de un orden social admitido -o deseado-, en los hechos, se ven enfrentadas a un

dilema: apoyar el sistema capitalista o aceptar la posibilidad de su autodestrucción. Parece muy difícil que puedan encontrar otro camino. En los casos en que son parte fundante de un estado cuyo orden buscado o cuya forma ideológica doctrinaria predominante adquiere rasgos "socialistas", como ocurre en muchos países africanos, se producen intentos de superar el orden vigente por otras vías, que dado que nuestro tema es América Latina, no incluimos en este trabajo.

Respecto al marco "occidental", entendiendo por tal los referentes político-culturales, entre los cuales se incluyen las doctrinas demo-liberales, la acepción varía. Las Fuerzas Armadas son entusiastas defensoras de valores "tradicionales"<sup>26</sup> asociados a la familia, al sentido de la propiedad, a creencias religiosas, pero no lo son en relación a las doctrinas políticas que pueden ser consideradas como "progresivas". La respuesta alienante también se ensaya, pero las tensiones son más visibles y muchas veces conducen a quiebras de los sistemas políticos.

La adhesión a formas de pensamiento derivadas de la tradición cristiana es una constante en las Fuerzas Armadas de América Latina. En muchos países la posición militar coincide con la que oficialmente sostiene el estado, al reconocer como religión oficial al catolicismo. En otros casos, acentúa el divorcio entre corporación armada y estado, especialmente cuando la secularización de este último es alta y se la percibe asociada a un régimen político demo-liberal que favorece la disolución de tradiciones, que se percibe creadas por un orden natural, por lo cual consideran que es una amenaza para el mantenimiento de formas de vida consideradas valiosas, pilares de un orden que "debe existir".

Los procesos históricos han llevado a alinear la idea de "democracia" con el Occidente, con la tradición cultural cristiana y con los valores asociados a ella. El "mundo libre" con el cual se identifican las Fuerzas Armadas de América Latina defiende los valores democráticos, por lo cual las instituciones armadas de la región, también tienen que hacerlo. Aunque en los hechos impidan el funcionamiento de un régimen democrático, los cuerpos armados deben justificar esta actitud aduciendo que lo hacen para defender su vigencia. No pueden repudiar la democracia, deben actuar en su nombre.

Pese a la desconfianza que manifiestan los cuerpos de oficiales de la mayoría de las fuerzas militares de América Latina respecto a la democracia y el liberalismo, no les queda otra alternativa que sostener los valores democráticos, aunque se intente negar el liberalismo y se califique despectivamente a la democracia. Necesitan sostener esos valores, que son los de "Occidente", frente a la alternativa que supone la posible derrota y supresión de las corporaciones armadas existentes, por negarlos. De acuerdo con la lógica -un tanto perversa, por cierto- que considera que el "enemigo de mi enemigo es mi amigo", podría decirse que casi todas las Fuerzas Armadas de América Latina tienen fuertes intereses en conservar la democracia como mito trascendente. Este punto merecería ser tenido en cuenta por las clases políticas de América Latina cuando abordan el tema

de las relaciones con las Fuerzas Armadas.

Entre los miembros de las fuerzas militares es mucho mayor el cuestionamiento del liberalismo, del cuerpo de ideas derivado de las posiciones lusnaturalistas en que se fundan garantías individuales para el ciudadano, que el que pueden realizar respecto al funcionamiento de las instituciones representativas de acuerdo con principios mayoritarios.

Las garantías individuales han sido percibidas como instrumentos utilizados por organizaciones y grupos de interés que buscan "subvertir el orden" y como garantías para ciudadanos aislados. De ahí que fórmulas políticas como la "democracia" -utilizando la conceptualización de Schmitter<sup>27</sup>- cuenten con adeptos en las corporaciones militares.

En cambio, la existencia de elecciones e instituciones representativas tiende a ser menos cuestionada. La salvedad sustancial se refiere a la participación en el juego de aquellos a quienes se percibe como enemigos del sistema imperante y, respecto al funcionamiento institucional, cuestionan el funcionamiento de los órganos deliberativos, el Parlamento principalmente, acusándolos recurrentemente de demagogia e ineficiencia.

Algunos de los integrantes de los cuerpos de oficiales identifican "Occidente" con procesos más antiguos. Creen que el actual Occidente es el heredero de Grecia, Roma y el Sacro Imperio. El defensor del catolicismo y del llamado "orden natural". Consideran que la Reforma introdujo un desvío en esa tradición abriendo la puerta al liberalismo y a los valores "disolventes" introducidos por las revoluciones nordatlánticas. Estas versiones que suelen asumir un carácter integrista, a veces claramente católico y en otras, asumiendo un extraño y paradójico carácter laico<sup>28</sup> no suelen ser las dominantes, salvo en algunos de los cuerpos armados de mayor importancia: los del cono sur.

La conmixión de los conceptos "Occidente", liberalismo y, el más reciente, "democracia", concebido sustancialmente como competencia poliárquica, es difícil. Aún la idea de democracia como *consortatio*, basada en las teorías medioevales (Althusius), es mejor recibida que la formulación que apunta al predominio de las mayorías, establecido a través de reglas.

En otros contextos políticos, en el mundo nordatlántico, estos problemas no se ligan a la legitimidad de las corporaciones, están fuera de su marco, son meta-institucionales, y por eso puede plantearse la existencia de un modelo ocupacional, atendiendo a aspectos organizativos. En cambio, en la mayor parte de América Latina el tema de la legitimidad corporativa es parte de la propia construcción institucional y compromete a la organización que la estructura.

Rara vez las corporaciones armadas de América Latina han propuesto alternativas que suponen cuestionar los modelos "occidentales". Los "correctivos" institucionales -entendiendo en este caso por el término, formas jurídicas de alcance general y permanente, constitucionales- que introducen cuando intervienen en la conducción política cotidiana, se basan en el principio de la excepcionalidad, de la "dictadura comisarial"<sup>29</sup> que creen deben ejercer en tanto defensores de la nación y el estado.

Ninguna revolución social ha podido llevarse adelante sin un cambio en las Fuerzas Armadas que, en la mayoría de los casos, supone la destrucción de las mismas. Lo normal es que las Fuerzas Armadas defiendan el viejo orden social, aunque hay ocasiones en que ellas participan, normalmente encabezándolo, en un proceso de reforma o creación de un nuevo sistema socio-económico. Japón en el siglo XIX y el intento peruano durante el septenato de 1968 a 1975, lo ilustran.

En la América Latina de nuestros días parece difícil que sus fuerzas militares estén dispuestas a abrazar un proyecto de cambio social que haga salir a sus países del sistema capitalista. A lo sumo, puede esperarse que algunas corporaciones armadas adhieran a proyectos de reforma, cuyas dificultades a veces, son similares a las que enfrentan las revoluciones.

Si esta afirmación resulta cierta, las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba y Nicaragua, seguirán actuando dentro de un marco capitalista<sup>30</sup> y, por lo tanto, el límite de conciencia posible para estas corporaciones las llevará a sostener, al menos discursivamente, y presumiblemente en más de un caso sustantivamente, las formas democráticas<sup>31</sup>, y también, si las circunstancias son favorables, a tolerar o aún sostener estados de derecho en los cuales el liberalismo impere plenamente. Siempre que las corporaciones militares no perciban que partidos "anti-sistema" pueden ganar una elección, respetarán las reglas de juego que conforman la democracia. El estado de derecho será amparado siempre que la conflictividad social no alcance a un nivel que pueda constituir una amenaza perceptible para el estado y sistema socio-económico vigente. Si ello ocurre, como las Fuerzas Armadas actúan corporativamente y tienden a pensar dentro de ese paradigma, pensarán que los "enemigos" tratan de aprovechar las garantías liberales estructurales en el estado de derecho y, por lo tanto, la defensa del estado y la sociedad las llevará a recortarlo o suprimirlo.

### **Las Fuerzas Armadas en tanto actor político. Los marcos para el análisis.**

Normalmente, los estudios acerca de las Fuerzas Armadas como actor político parten de dos visiones: o son un instrumento estatalista de una clase o capa social o se trata de un segmento social o estatal que tiene cierta autonomía relativa e intereses propios.

De acuerdo con la primera posición, el estudio de las Fuerzas Armadas no es sustancialmente relevante para saber la posición y actitudes que adoptan en tanto actor político, son meros ejecutores y a los que hay que estudiar es a sus mandantes, a las clases o capas sociales donde se recluta el cuerpo de oficiales, quienes representarían los intereses de sus sectores sociales de origen, según una variante de esta interpretación, o de las clases dominantes en otra. La mayoría de la literatura de orientación

marxista o neo-marxista, diversas aproximaciones funcional-positivistas y otras de carácter sincrético, recogen esta posición.<sup>32</sup> En América Latina uno de los mejores ejemplos lo proporciona el trabajo de Nun<sup>33</sup>, cuyas ideas respecto a las Fuerzas Armadas como representantes de las clases medias, sin embargo, podría llevar a otros desarrollos, siempre que se limiten a aspectos de sociología militar y sociología política más acotados, sin aspiración de que constituya una explicación suficiente.

Análítica e intelectualmente estos planteos llevan a ignorar la importancia de las Fuerzas Armadas como institución y los grados de alienación que estas poseen con respecto a la sociedad civil, por un lado, y a la sociedad política por otro.

La segunda posición admite, en principio, que las Fuerzas Armadas constituyen un segmento separado del cuerpo social. Mecanismos de socialización temprana separan a los miembros de las Fuerzas Armadas, especialmente a su cuerpo de mando, del resto de los miembros de la sociedad.<sup>34</sup> Formas de organización, de socialización específicas y más importante aún, valores que asumen sus integrantes, distinguen a las Fuerzas Armadas del resto de la sociedad civil y política.<sup>35</sup> Los enfoques de tipo institucional han mejorado notablemente la comprensión de los militares y de sus posiciones políticas.<sup>36</sup> Sin embargo, estos estudios fueron concebidos teniendo presente a fuerzas militares de los países desarrollados como principal referente, lo que presupone la existencia de la subordinación de las Fuerzas Armadas al orden político vigente.

Por esa razón la mayoría de los trabajos referidos a países del "Tercer Mundo" y, especialmente, a los casos latinoamericanos, parten de considerar que se trata de anomalías, excepciones, que no se ajustan al modelo del Occidente avanzado, que sería el único "aceptable".

Un ejemplo de esta posición lo da el concepto de profesionalización sostenido por Huntington.<sup>37</sup> Sin embargo, su argumento no parece ajustarse a ciertos hechos, es más, parece desmentido por algunos casos históricos, como el de la Wehrmacht, donde la intervención en política se producía al mismo tiempo que la fuerza militar mantenía un alto grado de eficacia como máquina de combate. Aún más difícil es considerar que compartía sus actividades con un cuerpo totalmente politizado, la SS que disponía de unidades de combate ejecutoras (Waffen-SS) además de unidades de guardianes policíacos y de inteligencia, todas las cuales podían considerarse altamente profesionalizadas y con grados importantes de autonomía.<sup>38</sup> Aún un escritor muy avisado como Finer<sup>39</sup>, al sostener que las Fuerzas Armadas son un "purposive instrument" (instrumento con intencionalidad determinada o "a propósito"), está otorgándoles un carácter subordinado que no es el asumido por algunas de las fuerzas militares en experiencias históricas recientes.

Preguntarse acerca del rol político de las Fuerzas Armadas no supone una contestación frente a una alternativa binaria entre "sí" y "no". Parece más apropiado referirse a un continuo que va de menos a más. Sobre el punto basta recordar la famosa definición de Clausewitz respecto a la

guerra, ocupación principalísima de las Fuerzas Armadas de cualquier lugar y tiempo, pese a lo equívoco que puede resultar el concepto al reducir lo político al conflicto, al "vulgarizar" su contenido. Siguiendo con este argumento, este tema tiene relevancia más allá de las fuerzas militares en tanto Institución corporativa. Importa, o tendría que importar, a la sociedad y al sistema político en su conjunto.

Los marcos de análisis adoptados en América Latina suelen tener como referente "imaginario" el del Occidente avanzado. Hay ciertos "paradigmas", utilizados para el estudio de las Fuerzas Armadas de América Latina, "modelos de pensamiento", que no son necesariamente teorías en sí mismas, muchas ellas con puntos de contacto y reiteraciones en sus proposiciones.

Nosotros partimos de dos tipos ideales: el de las Fuerzas Armadas del "Occidente avanzado" y el de las fuerzas autonómicas, profesionalizadas de América del Sur (Brasil y los países del cono sur), como forma de orientar nuestro trabajo. Podrían elaborarse otros tipos intermedios, pero, para nuestros propósitos actuales, nos interesa más remarcar las diferencias entre estos dos tipos polares.

El siguiente diagrama permite visualizar estos tipos ideales:

**Diagrama 2. Tipos ideales de Fuerzas Armadas.**

<b>País capitalista dependiente</b>	<b>Fuerzas Armadas</b>	<b>País avanzado del "norte occidental"</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>*Autónomas:</li> <li>-del Estado;</li> <li>-segmentadas de la sociedad;</li> <li>-autopercebidas como grupo:</li> <li>*societal; *estatal;</li> <li>*mercantilizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Términos de referencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Instrumento:</li> <li>-de clases o capas sociales;</li> <li>-del estado;</li> <li>-grupos profesionales especializados;</li> <li>-grupos de interés.</li> </ul>
<b>Socialización</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>*Percepción de superioridad corporativa: honor.</li> <li>*Anulación del individualismo y la soberbia: espíritu de cuerpo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cultura organizacional específica.</li> <li>Personalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Gerencialismo</li> <li>*Doble liderazgo: formal e informal.</li> <li>*Relaciones públicas</li> <li>*Predominio de valores de mercado</li> <li>*Socialización</li> </ul>

\*Socialización  
cerrada  
(segmentación  
respecto a la  
sociedad.  
Alienación)

autoritaria  
Institución total

abierta (en contacto  
con la sociedad civil)

### **Profesionalización**

\*Profesionalización  
al servicio de una  
ideología, doctrina,  
fe y/o visión del  
mundo.  
\*Modelo Institucional  
o plural.  
\*Tecne subordinada  
a fines trascendentes

Conocimientos  
técnicos sobre  
violencia, amenaza y  
terror

\*Predominio de la  
tecne

\*Modelo plural

### **Ideología**

\*Corporativa  
(violencia fundante y  
refundante)

"dura"  
irreductible

\*Adoptan las  
dominantes en la  
sociedad. La  
corporación sirve a  
esta y no puede  
tener ideología en  
sentido "fuerte".

### **Visión del mundo**

\*Propia,  
intelectualizada y  
sacerdotal  
\*Soldados-políticos  
\*Visiones  
dicotómicas:  
-bien y mal  
-orden y desorden

Imaginario de la  
institución

\*Simplificación de  
las posiciones  
sociales respecto  
al par  
amigo/enemigo.

### **Mitos fundantes**

\*Creadores de la  
nación y el estado.  
\*Guardianes del  
"buen" orden

Dan cohesión y fe  
para actuar

\*Nación en armas  
\*Ciudadano en  
uniforme

### **Legitimidad para actuar en el sistema político**

\*En tanto institución que fundó y conserva el "buen" orden puede hacerlo cuando cree que este está amenazado.

♦Trascendencia  
♦Racionalidad  
♦"Numinosidad"

\*Prevista en el ordenamiento constitucional. Actuación bajo orden y control de la autoridad competente

### **Ideología "débil" Doctrinas**

\*Lucha entre el "bien" y el "mal" (subversión)  
\*Lucha entre el "occidente" y el marxismo  
\*III Guerra Mundial en curso  
\*Contra la guerra revolucionaria (Psicopolítica)

♦Matriz medieval tamizada por la revolución nordatlántica  
♦Doctrinas sobre:  
-guerra total  
-guerra revolucionaria

\*Lucha por "occidente" y sus valores.  
\*Adhesión al liberalismo como doctrina básica  
\*Lucha contra la guerra revolucionaria. Conflictos de baja intensidad, contra-terrorismo, etc.

### **Formas de intervención política**

\*Presión corporativa

♦Grupo de interés

\*Presión corporativa

\*Acciones bajo control corporativo:  
-información y contra-información;  
-represión y sometimiento;  
-"patrullaje" de la sociedad  
+ Aliados a grupos sociales y/o políticos dominantes

♦Poder moderador  
♦Dictadura "comisarial"

\*Acciones bajo control estatal y eventualmente societal (media):  
-información y contra-información;  
-represión;  
+ Al servicio de las clases dirigentes

**ejerciend  
interinatos**

**\*Refundación estatal  
y/o societal bajo  
control corporativo  
-convencimiento de  
la sociedad  
+ Aliados a grupos  
sociales y/o  
políticos  
"emergentes"**

**♦Intervención  
fundadora**

**\*Acción de  
conservación del  
orden refundado al  
servicio de nuevas o  
renovadas clases  
dirigentes**

El diagrama resume diversas posiciones teóricas y "paradigmas" para el estudio de la cuestión militar. Remitimos a la bibliografía citada al final del trabajo para un tratamiento in extenso de los conceptos aquí expuestos. Como puede observarse la diferencia entre los dos tipos ideales es radical. En el modelo dominante en las Fuerzas Armadas del cono sur es alto el nivel de autonomía alcanzado, el referente institucional y los aspectos ideológicos, tanto "fuertes", como "débiles" o doctrinarios. La última forma de intervención política que incluimos en nuestra tipología, bajo control corporativo con aliados en la sociedad civil y política, si bien se ha ensayado, hasta ahora siempre ha fracasado.

Asumir proyectos cuya base ideológico-política está situada en un período histórico que precede a la ilustración, hace difícil obtener aliados firmes para una empresa a largo plazo. Los contextos internacionales, donde el racionalismo proveniente de la ilustración adosado a desarrollos culturales post-modernos dominan, no son favorables a estos intentos. El resultado de las intervenciones militares con el objeto de conducir el proceso político cotidiano ha sido, hasta ahora volver, tras un período de "dictadura comisarial", en la cual se ejerce un fuerte "patrullaje" societal, al orden precedente. Por supuesto que las restauraciones no siempre son completas. El tiempo no transcurre en vano. Nuevas prácticas políticas, nuevos actores se incorporan y otros quedan perimidos.

Pero las bases del orden "originario" sí, son las que se restauran: economía de mercado más formas democrático-representativas. La limitación corporativa, tramitada a vastas capas sociales "no permite" otra alternativa. En ese marco, por el cual transitamos hoy, el tema de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el resto del sistema político y la sociedad, adquiere fuerte relevancia.

## Anexo - Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el sistema político

País	Sistema socio-económico	Régimen político	Sistema partidario	Control social	Fuerzas Armadas	Personal Tr. Ofic. NCC O	Para-Mil.	Relac. cívico-militares f. of.
Argentina	Cap.Ei.M.	D.	CP-a-CORP	C VS	CPSA	CV P Pp	G	SDL Ar
Brazil	Cap.Ei.M.	Dr.CM	CP-a-ESTA	C VS	CPSA	C P Pp	PM	Ar A
Chile	Cap. M.	D. CM	CP	C	CPSA	C P P	Ca	Ar Ar
Uruguay	Cap.Ei.M.	D.	CP	C	CPSA	P P P		SDL Ar
Paraguay	Cap.Pc.M./pc	Dr.CM	CP/r ESTA	C	CPP	C Cp Pp		SP SP
Bolivia	Cap.Pc.Ei. Mr.pc.	D.	CP-a-CORP REG.	C D	.PA	C Cp Pp		SDL Ar
Peru	Cap.Pc.Ei. Mr.pc.	D.CM	CP	C GA II D	CPSA	C Cp Pp	GC	SDL Ar
Ecuador	Cap.Pc.Ei. Mr.pc.	D.	CP-a-REG.	C GA	CPSA	C CP Pp		SDL Ar
Colombia	Cap.Ei.Mr.	D.	CP	C GA vre D	CPSA	CP P Pp	GR	SDL Ar
Venezuela	Cap.Ei.M.	D.	CP	C VS	CPS	C P P		SDL SDL
Panamá	Cap. M.	D ? *	CP-a-CM	C	bajo Int.	P P Pp		
Costa Rica	Cap.Ei.Mr.	D.	CP	C	No	No No No	SSP	No No
Honduras	Cap.Cp.Mr.	Dr.CM	CP-a-CM	C GCI	CPSA	CP CP Pp		Ar A
Nicaragua	Mix. > Soc. Mr.	D ? **	CP-a-CM	C GCI	CPdeP+ NR en A7	CVPp CVPp PVp	M	SP SP
El Salvador	Cap.Pc.Mr.	Dr.CM	CP	gciGCI	CPSA	C CP Pp	PM	SDL A
Guatemala	Cap.Pc.Mr.	Dr.CM	CP-a-CM	C GA II	CPSA	C CP Pp	M-PM	SDL Ar
México	Cap.Ei.M.	Dr.	P.P.	C	CPdeP	P/C P Pp	GR	SPre SPRe
Cuba	So Plan	Aut.rev.	P.U.	C	CPdeP + Nr en A CPS	CVPp VpPp Pvp	MTT	SP SP
Dominicana	Cap. Mr	D.	CP.	C	en reforma	CP P P		SDL SDL
Haití	Cap.PC.Mr	Dr.CM		C				
EE.UU.	Cap. M	D	CP	C	CPS	P P P	GN R	SDL SDL

\*: Situación de intervención de Estados Unidos

\*\* : Situación de transición

22

## REFERENCIAS

### **Sistema socio-económico:**

Cap.: Predominantemente capitalista  
Po.: Precapitalismo subordinado al capitalismo  
PC: Sector pre-capitalista muy fuerte  
El.: Estado interventor en la política económica  
Mr: Mercado restringido  
M/pc o Mr.pc.: Coexistencia de mercado y subsistencia  
M: Tendencias fuertes a la privatización  
Mix.: Economía mixta > SOC: tendiente al socialismo  
So. Plan.: Socialista, planificación central

### **Régimen político:**

D: Democrático  
Dr.: Democracia restringida  
CM.: Condicionamientos de las Fuerzas Armadas  
A.C.o: Autoritario, conservador, carismático  
P.A.c: Prebendario, autoritario, carismático  
Aut.Rev.: Autoritario, revolucionario

### **Sistema partidario:**

CP.: Competencia de partidos  
PP.: Partido predominante  
PU.: Partido Único  
-a-: atenuado por: CM: Condicionamiento militar; ESTA: Presiones del estado o de elites políticas; CORP: Corporativismo; REG: Intereses regionales

### **Control social/violencia:**

C: Control en manos de la autoridad legítima  
gci: Guerra civil interna  
GCI: Guerra civil internacionalizada  
RA: Resistencia armada  
RNV: Resistencia no violenta  
GA: Movimientos guerrilleros revolucionarios  
II: Insurrección o agitación indígena  
vre: violencia rural endémica  
D: Producción y/o tráfico de drogas  
VS: Amenaza de explosión de violencia social

### **Fuerzas Armadas:**

CPdeP: Corporación profesional de partido político  
CPA: Corporación profesional autónoma  
CPP: Corporación profesional prebendaria  
CPS: Corporación profesional segmentada de la sociedad  
CPSA: Corporación profesional segmentada de la sociedad y relativamente autónoma respecto a ésta.  
CPdeP + NR en A: Fuerza profesional de partido más nación revolucionaria en armas

### **Personal:**

Tropa- C: Conscriptos; V: Voluntarios; P: Profesionales; p: Politizados NCC: Suboficiales- C: Contratos a término; P: Profesionales; p: politizados  
O: Oficiales- P: Profesionales; V: Voluntarios; p: Politizados

### **Relaciones cívico-militares:**

SPre: Subordinación presidencial; SP: Subordinación partidaria  
SDL: Subordinación democrático liberal  
f: formal y ef: efectiva  
A: Autonomía; Ar: Autonomía relativa

Notas

1. Ver John Child: *Unequal Alliance: The Interamerican Military System, 1938-1978*. (Boulder Co.: Westview Press, 1980).
2. La construcción nacional de Bolivia ha sido tardía y podría discutirse si ha alcanzado su culminación. Algunos de los países centroamericanos y caribeños, especialmente aquellos que sufrieron ocupaciones norteamericanas (Cuba, Haití, Dominicana, Puerto Rico, Nicaragua y Panamá) vieron abortada o retardada su conformación nacional y estatal.
3. Ver Jorge Domínguez: "The Civic Soldier in Cuba" en Catherine Kelleher, ed., *Political-Military Systems; Comparative Perspectives* (Beverly Hills, Ca.: Sage Press, 1974) y William Leogrande, "A Burocratic Approach to Civil-Military Relations in Communist Political Systems. The Case of Cuba" en Dale R. Hespring e Yves Vouyes, eds., *Civil-Military Relations in Communist Systems* (Boulder, Co.: Westview Press, 1978).  
Las Fuerzas Armadas soviéticas surgieron durante la guerra civil internacional postrevolucionaria. El proceso que llevó a los bolcheviques al poder fue eminentemente político y no militar. Los comandos políticos y militares no coincidieron. En Europa Oriental las fuerzas militares se crearon en el marco de la ocupación soviética tras la IIGM. Solo una fuerza se creó independiente, debido a la resistencia a la Wehrmacht: la yugoeslava, y no es casualidad que en ese país las disidencias con la URSS, pese a la común ideología comunista, hayan comenzado tempranamente.
4. Ver Renato Pereyra: *Panamá: Fuerzas Armadas y Política* (Panamá: Nueva Universidad, 1979).
5. Ver Ernesto Chinchilla Aguilar: *Formación y Desarrollo del Ejército de Guatemala* (Guatemala: Editorial del Ejército, 1954).
6. Ver Eugene K. Keefe, "National Security" en Richard F. Nyropied, *Guatemala: A Country Study* (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1983).
7. En 1852 se creó un Instituto Politécnico, en donde tendrían que formarse los oficiales militares, pero, desapareció posteriormente. Los "oficiales" fueron políticos cuya tarea era comandar hombres armados y no profesionales del ejercicio de la violencia.
8. Ver Constantino Urcuyo, "Les forces de Sécurité Publique et la Politique au Costa Rica, 1960-1968" (Tesis doctoral, Université de Paris, 1978).
9. Ver Gene E. Bigler: "The Armed Forces and Patterns of Civil-Military Relations" en John D. Martzand J. D. Myers, eds., *Venezuela: The Democratic Experience* (New York: Praeger, 1977).
10. Ver Richard Mowlin: *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia* (Lexington: Lexington Books, 1973).
11. Ver Mark J. Ruhl: *Colombia Armed Forces and Society* (Syracuse, N.Y. Syracuse University Press, 1980).
12. Ver Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978); Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal, eds., *The Peruvian Experiment Reconsidered* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1983); y Victor Villanueva, *El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada* (Lima: IEP, 1972).
13. Ver Gary Prado Salmon, *Poder y Fuerzas Armadas, 1949-1962*. (La Paz: Los Amigos del Libro, 1984).
14. Ver J. Samuel Fitch, *The Military Coup d'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. (Baltimore: John Hopkins University Press, 1977).
15. Ver Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, trad. H.D. Kahn, ed. y rev. A. Livingston (New York: MacGraw-Hill, 1939).
16. Ver Genaro Arriagada, *El Pensamiento Político de los Militares: Estudios Sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay* (Santiago: CISEC, 1981); Andrés Fontana, *Fuerzas Armadas, Partidos Políticos y Transición a la Democracia en Argentina* (Buenos Aires: Estudios CEDES, 1984); Hugo Fruhling, Carlos Portales y Augusto Varas, *Estado y Fuerzas Armadas* (Santiago:

- FLACSO, 1982); Carina Perelli, *Someter o convencer: El discurso militar en el Uruguay de la transición y la redemocratización* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental (EBO), 1987); Robert A. Potash, *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945: Yrigoyen to Perón* (Stanford University Press, 1969); Juan Rial, *Las Fuerzas Armadas: soldados políticos garantes de la democracia?* (Montevideo: EBO, 1986); Alain Rouquié, *Pouvoir Militaire et Société Politique dans la République Argentine* (Paris, FNSP, 1978); Augusto Varas, ed., *Transición a la democracia: América Latina y Chile* (Ainavillo, Chile: ACHIP, 1984).
17. Ver Carlos María Lezcano, "Fuerzas Armadas en Paraguay: situación actual y perspectivas", paper presentado en el *Congreso Latinoamericano de Sociología*, Rio de Janeiro, marzo, 1986.
18. Ver Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987); Edmundo Campos Coelho, *Em Busca da Identidade: o exercito e a politica na sociedade brasileira* (Rio de Janeiro: Forense Universitaria, 1976); Ana Lagda, *SNI: Como Nasceu, Como Funciona*. (Sao Paulo: Brasiliense, 1983).
19. Ver Louis W. Goodman, "Civil-Military Relations", *Harvard International Review* 6 (1986): 13-16.
20. Definición de Ideología debida a Mario Stoppino. Ver Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, *Diccionario de Ciencia Política* (México: Siglo XXI, 1981).
21. Ver Alfred Vagts, *History of Militarism: Romance and Realities of a Profession* (New York: Norton, 1959).
22. Ver Sam Sarkesian, *Beyond the Battlefield: The New Military Professionalism* (New York: Pergamon Press, 1981).
23. Ver Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* New York: Free Press, 1960) y Morris Janowitz, *Military Institutions and Coercion in Developing Nations* (Chicago: Chicago University Press, 1977).
24. Estos "approaches" han llevado a Charles Moskos a desarrollar su modelo de unas Fuerzas Armadas gobernadas por criterios ocupacionales más que por criterios Institucionales. Ver Charles Moskos, "From Institution to Occupation: Trends in Military Organization", *Armed Forces and Society* 4 (1978): 41-51.
25. Ver Charles Moskos y Frank Wood, *The Military - More Than Just a Job*. (Elmsford Park, N.Y.: Pergamon, 1987).
26. Por "tradicional" entendemos la percepción de valores y creencias que se supone muy antiguas, asociadas a la persistencia en el tiempo de un orden socio-político, aunque esta "tradicción" se haya construido como realidad social muy recientemente.
27. Ver Philippe Schmitter, ed., *Military Rule in Latin America* (Beverly Hills, Ca.: Sage, 1973).
28. Ver Perelli, *Someter o Convencer...* Op.cit.
29. Ver Carl Schmitt, *La Dictadura* (Madrid: Revista de Occidente, 1962).
30. En este trabajo no discutimos la posibilidad de derrota de algunas de las Fuerzas Armadas a manos de otros cuerpos militares opuestos, como puede ser el caso de El Salvador. Aunque ello aconteciera no invalidaría la aplicación de nuestro argumento para la mayoría de los restantes países. Además los dramáticos acontecimientos de 1989 han sumido a las Fuerzas Armadas de Cuba en grave crisis. Al respecto ver: Enrique Baloyra, "Consensus and Cleavage in the Ochoa Affair: A Preliminary Analysis" Paper presentado en la Conferencia: *Thirty Years of the Cuban Revolution*. Halifax, Nova Scot. . Noviembre, 1989.
31. No es este el lugar para discutir el tema de la convergencia del capitalismo con la democracia. Solamente hacemos notar que la forma como se percibe este tema por parte de las élites militares tiende a esta asociación. Y esa percepción, independientemente de que sea o no cierta o que funcione eficazmente en nuestros países, tiene efectos prácticos. Sobre el tema percepción ver Lau y Sears (1986), y M.R.Van Gils (ed.) *The Perceived Role of the Military* (Rotterdam: Rotterdam University Press).

32. Bajo los acápites instrumentalismo, profesionalismo, y funcionalismo teleológico, se resumen las diversas propuestas que colocan a las Fuerzas Armadas en carácter subordinado respecto a agentes de poder externo. Ver José Nun, "The Middle Class Military Coup", en Claudio Véliz, ed., *The Politics of Conformity in Latin America* (Oxford: Oxford University Press, 1967); Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968); John J. Johnson, *The Military and Society in Latin America* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1964); Martin C. Needler, "Political Development and Military Intervention in Latin America", *American Political Science Review*, 60 (1966): 616-26; Guillermo O'Donnell, *El Estado Burocrático-Autoritario, 1906-1873: Triunfos, derrotas y crisis* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982, entre otros).

33. Ver José Nun, "The Middle Class Military Coup" *op.cit.*

34. Ver Karl Demeter, *The German Officer-Corps in Society and State* (New York: Praeger, 1965); Joseph Ellis y Robert Moore, *School for Soldiers: West Point and the Profession of Arms* (London: London University Press, 1974); Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London, Pall Mall Press, 1962); Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1960).

35. Fernando Bustamante en "Los paradigmas en el estudio de los militares en América Latina" en este libro, las denomina el paradigma organizacional/psico-social, incluyendo a Samuel Stouffer, et. alii, *The American Soldier* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949) y Erving Goffman, "On the Characteristics of Total Institution: The Inmate World" en Donald Crassey, ed., *The Prison Studies in Institutional Organization and Change* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1961) entre los principales exponentes. A este hilo argumental yo agregaría el aporte de Michael Foucault, *Vigilar y Castigar* (México: Siglo XXI, 1983).

36. Ver Samuel E. Finer, "The Men on Horseback-1974: Military Regimes", *Armed Forces and Society* 1 (1974): 5-28, y Morris Janowitz, *The Professional Soldier and Military Conflict: Essays in the International Analysis of War and Peace* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1975).

37. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957).

38. Huntington utiliza un argumento circular: si los militares intervienen en política no son profesionales. Solo tienen esa calificación si actúan como "instrumentos neutrales" en lo político.

39. Finer, "The Men on Horseback-1974: Military Regimes".

## 2 Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina.

*Fernando Bustamante \**

### Introducción

El tema de la presencia militar en la vida política de los países latinoamericanos ha sido, casi desde la fundación de estos como entidades políticas autónomas, un problema que recorre su literatura, sus ciencias sociales y su periodismo, como un tópico que no por ser casi obsesivo, deja de ser relevante aún hoy en día; con tanta o más fuerza de lo que fuera en las épocas de Domingo Faustino Sarmiento y Bartolomé Mitre.

En los tiempos que corren, las Fuerzas Armadas retornan por doquier a sus cuarteles y toman una posición de aparente prescindencia política. Sin embargo, no costaría mucho demostrar que este repliegue no las deja por completo libres de su papel político más o menos encubierto, y que muchas veces (i.e. en Brasil, en Bolivia), su ausencia del primer plano político no deja de estar acompañada por una acción sostenida y de gran alcance en la vida cotidiana de las Instituciones y aparatos del Estado. Por otra parte, como lo demuestran recientes acontecimientos en Perú y Ecuador, no puede descartarse que el actual ciclo de "civilidad" en ascenso, no sea sino un nuevo episodio como otros ya vividos, en los cuales el siempre elusivo ordenamiento democrático estable parece a punto de alcanzarse a través del continente. Estos episodios de difusión del civilismo político, han sido invariablemente seguidos por etapas donde el militarismo abierto ha sido hegemónico. Véase sino el mapa de América Latina a principios de los años 1960: en Venezuela, la dictadura de Pérez Jiménez había sido liquidada y los civiles estaban en el poder; en Colombia, el bipartidismo liberal-conservador había contenido el militarismo-populista de Rojas Pinilla; en Ecuador, Velasco Ibarra iniciaba su cuarto período presidencial después de más de una década de inusitada estabilidad democrática en su país. En Perú, el Presidente Prado contenía las amenazas simultáneas del aprismo y del odrismo, y la Acción Popular parecía ofrecer la esperanza de un centrismo reformista dinámico, capaz de erigirse en alternativa a los otros dos contendores irreductibles. En Chile, Jorge Alessandri presidía sobre el sexto gobierno constitucional chileno

---

\* Este trabajo fue publicado originalmente en la serie Documentos de Trabajo de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Santiago, en octubre de 1986 con el número 320. Agradecemos al autor y al Director de la Institución Dr. Norbert Lechner la autorización para reproducirlo aquí.

consecutivo en un sistema que parecía haber alcanzado la misma estabilidad casi "natural" que el uruguayo y el costarricense, los cuales a su vez se asemejaban más a las democracias europeas de la segunda posguerra que a los crónicamente inestables países de su propia región.

Finalmente, en Argentina, Bolivia y Brasil, los civiles retenían el poder con mayor o menor firmeza. Solo Paraguay, con el Gral. Stroessner, aparecía como un islote anómalo y atrasado en este medio marcado por la "marea democrática". Los países centroamericanos eran otra historia, mientras México, al margen de la naturaleza misma de sus instituciones representativas, si algo había logrado, era disciplinar y subordinar más plenamente que ningún otro país a sus Fuerzas Armadas.

Lo ocurrido con posterioridad es de sobra conocido. Aunque no se trata de caer en una visión fatalista de "ciclos" ineluctables, la experiencia de los años 60', nos debe llevar a evitar la tentación de pensar que la mera retirada de las Fuerzas Armadas a sus actividades estrechamente profesionales, ahuyenta por ello y deja saldadas las cuentas del militarismo como forma de hacer política. Es plausible pensar que en esta fase de constitucionalismo en ascenso dentro de América Latina, se impone más que nunca la necesidad de pensar profundamente y con espíritu original lo que a través de la historia del continente, han sido las raíces, modalidades y sentido de la presencia militar en política, y de lo que esta es ahora, bajo el manto de la vuelta de los civiles al poder. En otras palabras, no se trata tan solo de saldar cuentas con el pasado, sino de asumir el hecho de que la presencia de lo castrense es un dato constitutivo de todo Estado sea este civil o no, y que es un elemento que cuenta y seguirá contando en la estructuración del poder y la soberanía de las naciones latinoamericanas.

Tradicionalmente, el tema de lo militar fue para las élites civiles de la región objeto más de exorcismo que de estudio, más de polémica que de diálogo, más de negación que de investigación. El despertar de esta autoimpuesta ignorancia de los intelectuales siempre fue tan rudo como inesperado.

En los últimos treinta años, sin embargo, la actitud polémica de los Sarmiento, Mitre, Montalvo, Gallegos, Encina, entre muchos otros, fue paulatinamente reemplazada por los primeros esfuerzos sistemáticos por abordar el tema del militarismo en la política, desde una perspectiva que se quería más cercana a las ciencias sociales que germinaban en Europa y los Estados Unidos. En este período han surgido una serie de formas de ver el problema que han competido y polemizado entre sí de manera vigorosa y sin duda enriquecedora. El pluralismo de enfoques ha encontrado sobre todo en América Latina un campo de aplicación favorable. Podríamos decir, que desde el punto de vista de las ciencias sociales contemporáneas, América Latina ha funcionado como una "anomalía" kuhniana,<sup>1</sup> que desemboca en una disputa inter-paradigmática al estilo descrito por Lakatos<sup>2</sup> en su propia versión de la lógica del desarrollo de la ciencia.

El carácter "anómalo" del caso latinoamericano tiene el siguiente fundamento: la tradición liberal dominante en las ciencias políticas, a partir

del siglo XIX, suponía que los sistemas políticos evolucionaban en función del desarrollo general de la sociedad y la economía de los países. Cada etapa de desarrollo se asociaría naturalmente a un cierto sistema de gobierno que le sería propio y adecuado. Esto, bajo formas distintas se halla presente en Comte, Spencer, los pluralistas norteamericanos, etc., y bajo otra forma diferente en el propio marxismo. El desarrollo del capitalismo y de la "modernidad", debería conducir a la paulatina implantación y afianzamiento de las formas que la democracia liberal, civilista y burguesa, había desarrollado en los países de capitalismo originario.

La expectativa era de que a medida que América Latina, fuese alejándose, en virtud del propio desarrollo de su modernidad económica, de sus fuentes oligárquicas, absolutistas y patrimoniales, tal como estas se expresaban en la colonia y sus supervivencias; el militarismo y el autoritarismo irían siendo desplazados por las formas clásicas de democracia constitucional y republicana. Es de notar que en esta visión el militarismo es interpretado con la misma mirada que los jacobinos y sus sucesores intelectuales arrojaban sobre la política del "Ancien Régime". El militarismo era visto como expresión combinada del absolutismo monárquico y del feudalismo que tenía su soporte armado en ejércitos fuertemente dirigidos y permeados por el espíritu del Estado premoderno. Militarismo y feudalismo, militarismo y conservadurismo, militarismo y estatismo absolutista, militarismo y estamentalismo tradicional, aparecían como dadas conceptualmente inextricables.

Del mismo modo se interpretaba predominantemente el militarismo latinoamericano. Era este un síntoma del atraso histórico de los nuevos países del continente. Su desaparición era una consecuencia esperada de las leyes del desarrollo histórico que el pensamiento heredero del racionalismo-iluminista consideraba más o menos "sólidas".

Este "optimismo histórico" se halla aún presente y tiene fuerza tan tarde como en la década de los años 60. Un ejemplo particularmente vívido de esta perspectiva y de las predicciones que de ella se desprendían, lo tenemos en la obra de John Johnson.<sup>3</sup>

Sin embargo, fue cada vez más evidente que la modernización y el desarrollo del capitalismo en América Latina no trajeron las consecuencias esperadas. Así como no trajeron el desarrollo como se entendía en los países de industrialización más temprana (anomalía que trajo consigo la teoría de la dependencia o al estructuralismo cepallano); en el plano político no trajeron la eliminación de la política de fuerza encarnada en los regímenes militares o en su aplastante influencia sobre la esfera de la política civil.

Este escándalo teórico para la conciencia decimonónica de las ciencias políticas, empieza a ser enfrentado desde distintas vías y da origen a una serie de enfoques, no siempre mutuamente excluyentes, que procuran tener éxito en ajustar o superar las dificultades que el sistema "ptolemaico" del liberalismo historicista había traído consigo. El resto de

esta ponencia está destinada a pasar una apretada revista a estas visiones competitivas.

Cabe, sin embargo, señalar que aquí no me referiré a lo que comunmente se entiende por "escuelas" doctrinarias. En otras palabras, lo habitual ha sido oponer entidades tales como el marxismo contra la teoría de la modernización, o el hispanismo<sup>4</sup> contra el cosmopolitismo<sup>5</sup>, o el positivismo contra el estructuralismo, etc.

Lo que haremos aquí es diferente. Se trata de poner en relieve ciertos modelos de pensamiento que no son necesariamente teorías en sí mismas, sino modos de ver la realidad que prefiguran y conforman de antemano las espuestas a las que se quiere llegar. Más que cuerpos de doctrina son los lentes (utilizando una socorrida metáfora) con los cuales se examina el tema, y que pueden muy bien hallarse presentes como supuestos compartidos en autores y tendencias por lo demás disímiles y hasta recíprocamente polémicos. Así nos tocará señalar el parecido que en algunos enfoques, hay entre posiciones propias de analistas marxistas y otros que nada quieren tener que ver con esta tendencia, así como las que hay entre visiones propias de apologistas del militarismo y de quienes se presentan entre sus críticos.

Estas visiones que cada escuela combina de manera sui generis han sido aquí bautizadas de manera "ad hoc". Se tratará de explicar lo que en ellas permite semejante denominación. Esta lista no pretende de antemano ser exhaustiva, sino que más bien hace un balance provisional y al cual perfectamente podrían darse alternativas y recortes perfectamente válidos o plausibles. Estas son: la **organización/psico-social**, la **instrumentalista**; la **corporativista**; la **idealista/estatal**; la **profesionalista**; la **teleológico-funcionalista** y la **realista estratégica**.

### **La perspectiva organizacional/psicosocial.**

La Segunda Guerra Mundial trajo aparejados los primeros esfuerzos sistemáticos por aplicar las herramientas de la naciente sociología y de la psicología-social conductista al estudio "científico" de las condiciones que determinaban la moral y la capacidad de las unidades militares en acción. Esta línea de estudios que el famoso trabajo "The American Soldier" ejemplifica notoriamente<sup>6</sup>, confluye al terminar el conflicto con los estudios destinados a comprender las determinantes de la conducta burocrática y de las organizaciones formales. Aquí, lo que se enfatiza es el conjunto de factores que conforma una "cultura organizacional", generada como resultado de las interacciones y procesos funcionales que se dan en el marco de las rutinas cotidianas del personal. A partir de este punto se cree poder derivar ciertos conocimientos sobre la forma como este "ethos" funcionario se traduce en actitudes, conocimientos y acciones dirigidas hacia el medio ambiente circundante, incluido en este el sistema político.

Dentro de este marco, gozó de gran influencia aquella corriente de

estudios surgida en torno a investigaciones sobre los efectos de una determinada socialización sobre las actitudes políticas básicas (subyacentes), tal como es el caso de los estudios sobre "personalidad autoritaria" de Adorno y sus colaboradores<sup>7</sup>. El medio militar es visto como un ámbito de resocialización de su personal, en el cual se logra transformar al individuo en otra persona diferente a la que era en la vida civil, y esta transformación se logra no sólo, ni principalmente a través de la inductación, sino que también a través del poder modelador que revisten ciertas interacciones primarias que reproducen o equivalen funcionalmente a la esfera familiar en la que se educa al niño. El recluta o cadete es visto como objeto de estos poderosos procesos en los cuales se lo convierte en una especie de "niño" que debe transferir sus pulsiones afectivas y morales hacia sus superiores y su institución, a fin de ser reconstruido como personalidad, en el proceso de convertirse en miembro de la organización. Las Fuerzas Armadas son vistas en este contexto como "ámbitos sociales totales".<sup>8</sup> Este término denota una situación social en la cual no la gran mayoría, sino todas las interacciones sociales significativas del individuo, se realizan al interior de un solo grupo u organización, el cual provee y controla todas las instancias necesarias para el funcionamiento psico-social, y a veces, incluso biológico del sujeto. En este caso -del cual las situaciones carcelarias constituyen un ejemplo particularmente paradigmático-, no es tan importante entender la interacción de los miembros de la organización con el mundo extra-organizacional. Estas interacciones serán vistas como efectos a ser explicados por referencia a las interacciones y a la formación de una personalidad y un conjunto de disposiciones en el seno de la organización. De este modo, la conducta política del militar, será entendida como fruto de una formación y de un modo de vida interno. Ejemplo de explicaciones influidas o consonantes con este enfoque son aquellas que hacen referencia a la "mentalidad prusiana" o a los "valores feudales", o bien al estilo de relaciones interpersonales "autoritarias" dentro de los cuarteles, como causantes de las formas de acción política de las Fuerzas Armadas hacia su entorno. Se trata pues de una especie de "microeconomía moral" de las armas, cuya agregación permite una justa interpretación de las raíces de la conducta observada. Este enfoque deriva en proposiciones de política hacia los militares que plantean la necesidad de enfatizar la educación y formación del oficial de acuerdo a ciertos moldes o modelos con preferencia a otros. Así, se tratará de crear relaciones interpersonales de uno u otro tipo a fin de estimular el desarrollo de actitudes congruentes hacia la sociedad civil y hacia sus agentes políticos.

Los problemas de este enfoque son varios: se ha señalado la dificultad que tiene para entender el surgimiento de la predominancia de tal o cual tipo de interacción al interior de los cuarteles, los problemas que se siguen de agregar conductas individuales a nivel macro, problemas empíricos tales como, por ejemplo, el hecho de que ciertos ejércitos que comparten pautas de socialización e interacción internas similares ejercen

una presencia en la política nacional muy diferente, o que en circunstancias históricas distintas, un mismo ejército dotado de una formación psico-social invariante actuará de maneras completamente opuestas o al menos significativamente diferentes. Este conjunto de problemas, y otros que omito aquí en aras de la brevedad, han llevado a un cierto eclipse de la popularidad de estas explicaciones.

### **El instrumentalismo.**

En esta perspectiva, se enfatiza el hecho de que la acción militar en la política debe ubicarse en el marco de las relaciones de la Institución castrense, como tal, dentro del marco de sus relaciones sociales con una sociedad civil, a su vez compuesta de grupos variados y competitivos, dotados de intereses contrapuestos. Entender a las Fuerzas Armadas implica entender el conjunto de intereses sociales que buscan, a través de ellas, imponer su programa político sobre el conjunto de los demás. La intervención de las Fuerzas Armadas en política se haría en haras de los intereses de terceros. Las Fuerzas Armadas serían un instrumento, "brazo armado" de algún grupo o coalición de grupos civiles. En medio del "maremagnum" de los intereses civiles en lucha, las Fuerzas Armadas tendrían la particularidad de no ser ellas mismas un interés al mismo nivel que los otros. Esta forma de pensar implica la existencia explícita o implícita de una teoría más general sobre la sociedad que, junto con establecer un mapa de los intereses y de su génesis (en torno a qué ellos se estructuran), postula que la conducta política y el Estado aparecen a partir de determinaciones que hallan su cuna en el seno de la sociedad civil. La racionalidad de acción de los militares y su orientación a metas políticas no nacería de algún hecho relevante propio de su situación o de su medio ambiente moral interno. Estos últimos solo explicarían los mecanismos por medio de los cuales los intereses civiles son transmitidos y se imponen a su interior. Políticamente lo único interesante de los militares consiste en saber como es que llegan a definirse por tal o cual facción o interés societal, hasta convertirse en su brazo armado. Por lo demás comprender el militarismo político nos remite rápidamente a tratar de entender las metas, sistemas de necesidades y aspiraciones de determinados actores sociales que usan a los militares como recurso de poder para imponer sus soluciones políticas al resto de la sociedad y los grupos en lucha o competencia.

Esta perspectiva tiene una serie de variantes, señalaremos algunas:  
a) Los militares son presentados como "agentes" de un poder externo. Normalmente esto involucra sostener que las conductas de las Fuerzas Armadas son "telecomandadas" por un actor extra-societal o alguna de sus agencias o ciudadanos particulares (empresas, hombres de negocios, políticos o colegas de otras Fuerzas Armadas amigas). Esta perspectiva puede, pero no requiere, incluir alguna teoría "conspiratorial". La acción de

los militares "telecomandados" puede ser fruto de una colusión directa,<sup>9</sup> pero puede ser también fruto de la internalización de una ideología común, o de un deseo autónomo de defender dichos intereses extranacionales, o puede apoyarse en cosmovisiones confluyentes, fruto de procesos de socialización organizacional compartidos y/o dependientes. Estas acciones determinadas exógenamente pueden pues ser frutos ya sea del "complot", o bien, ser expresión de procesos más sutiles de hegemonía transnacional.

Esta interpretación es frecuente entre autores marxistas, nacionalistas conservadores, y a veces halla cabida en los análisis de partidos políticos a través del Tercer Mundo.<sup>10</sup>

b) El militarismo en política es visto como fruto de la adhesión de las Fuerzas Armadas al proyecto o a los valores de algún grupo interno, nacional. A su vez, hay aquí la tentación "conspiratorial", si bien, lo más específico en esta variante es la idea de que el militarismo, en toda sus formas, constituye un vehículo de conformación y consolidación del poder (y hasta la hegemonía) de determinados contrincantes políticos definidos societalmente. Por algún mecanismo: origen de clase de los oficiales, socialización en valores de clase o grupo, convergencia objetiva de intereses institucionales, rutina, política etc., los militares desarrollarían una afinidad electiva hacia los intereses de ciertas clases o grupos y actuarían como sus agentes en el nivel del Estado. Hay distintas variantes aquí según cual sea el mecanismo de transmisión de la influencia civil hacia los cuarteles, o según cuál sea la clase que supuestamente canalizaría su búsqueda de poder a través de los cuarteles. Una tesis de gran impacto ha sido la de "el golpe militar de clase media" propuesta por Nun, Huntington y Johnson.<sup>11</sup> En este caso, se trata de sostener que las Fuerzas Armadas han constituido el mecanismo funcionalmente más adecuado en América Latina para imponer la hegemonía y el proyecto de desarrollo de los grupos medios contra las oligarquías tradicionales.

Los militares son vistos como el "brazo armado" de las nuevas clases que surgen de la modernización socioeconómica, pero que son incapaces de imponerse directamente a la vieja estructura de dominación. La intervención militar a favor de los programas y de las perspectivas de la clase media es el sustituto de las deficiencias hegemónicas que su particular historia impone a estas clases. El recurso de poder faltante en su práctica social y política directa es suplido por las Fuerzas Armadas. Estas últimas pueden ser descritas como pertenecientes ellas mismas a la clase media, y su acción sería entonces una manifestación de "solidaridad" de clase, o bien debido a procesos locales de transmisión de valores y de satelización intelectual y moral de los cuadros castrenses.

c) Existe otra corriente en la cual, los militares son vistos como agentes de grupos dominantes. En vez de ser vistos como factores desestabilizantes del sistema de estratificación del poder pre-existente se les asigna la propensión a ser básicamente los sostenedores de las hegemonías ya establecidas previamente por otros conductos. En este sentido debe distinguirse entre las líneas que ven en los militares sostenedores

preferenciales de las clases dominantes tradicionales, pre-capitalistas (las "oligarquías"<sup>12</sup>), de los que tienden a ver su intervención en la política como resultado de los esfuerzos de nuevos grupos dominantes (fracciones nuevas, monopólicas, transnacionalizadas) por reorganizar el sistema de poder a espaldas de grupos dominantes tradicionales, pero sin por ello entregar el Estado a la influencia de sectores subordinados o intermedios<sup>13</sup>.

Esta última variante ha sido frecuente entre las explicaciones de corte marxista, pero no es exclusiva de los autores de esta escuela. Existen vertientes más recientes de teorías de la modernización donde estos tipos de análisis se hallan de alguna manera presentes<sup>14</sup>. d) Finalmente, existen modalidades de la explicación "instrumentalista", que suponen la participación política de los militares como expresión de intereses sociales, pero que no analizan a estos últimos en términos de clase, sino que hacen un corte de la sociedad civil en el que se privilegia el rol de élites competitivas (escuela "elitista"), grupos de presión (escuela pluralista), grupos étnicos o religiosos. En el caso de estos últimos, se puede constatar que son mucho más frecuentes entre autores cuyas experiencias de observación iniciales han tenido como escenario los países africanos o asiáticos<sup>15</sup>. Aquí también existe una división entre quienes postulan una alianza de los militares con los sectores "tradicionales" de la sociedad<sup>16</sup>, y quienes los ven más bien aliados con los grupos emergentes o marginales a los arreglos de dominación política vigentes. En todo caso, en todas estas versiones, el hilo conductor común estriba en que los militares son vistos como institución al servicio de intereses sociales generados y propulsados desde fuera de los cuarteles, cualquiera que sea el mecanismo por el cual el militar es "reclutado" para servir de agente promotor del interés civil respectivo.

### **La imagen del "corporativismo predatorio" o los militares al servicio del propio interés.**

Esta perspectiva enfatiza que las raíces de la actividad política de los militares deben buscarse en la naturaleza de los intereses propios de las Fuerzas Armadas como grupo social que posee aspiraciones y metas que no pueden reducirse a mero "reflejo" del de otros grupos.

Aquí se mantiene la perspectiva sociológica del modelo "instrumentalista". La razón de ser de la actividad política sigue estando en la promoción de intereses sociales, el tejido de la sociedad sigue siendo el motor último de lo político. Pero, a diferencia del paradigma anterior, los militares pasan a ser parte del campo de fuerzas y un grupo de interés más, que en vez de representar a otros, se representa antes que nada a sí mismo, y que solo representa a otro en la medida en que hay de por medio una relación de alianza<sup>17</sup>. En estas relaciones de alianza, los militares estarían de acuerdo en promover intereses de sus aliados civiles, a cambio de similar sostén en lo que guarda relación con sus propios intereses

como grupo definido al nivel de la sociedad civil. Los militares entrarían en conductas coalicionales armados con su propia agenda de prioridades que tienen por objeto su propio bienestar o promoción como grupo social, funcional y económico. Sus aliados serían aquellos que instrumentalmente sean capaces de ofrecerles mejores perspectivas de maximizar las funciones de bienestar corporativo que los coalicionales armados definirían como su óptimo deseable.

La actuación de los militares estaría determinada por la motivación de aumentar su rol como grupo, asegurarse un cierto nivel de acceso a recursos económicos y de poder, prestigio e influencia, así como de asegurarse el tipo de medios que consideran adecuados para el cumplimiento de sus funciones corporativo-profesionales.

El lazo con otros grupos se entiende ya no como fruto de una hegemonía ideológica o de un común origen, sino como resultado de los cálculos de costo-beneficio que como "actores económicos maximizadores" realizarían los militares. De ser los agentes inconscientes de la historia de otros, pasan a ser actores racionales, conscientes y egoístas, que estarían orientados básicamente por la consecución de sus propias metas autodeterminadas.

Dentro de esta familia de explicaciones pueden distinguirse las siguientes variantes: a) Aquel interés sustantivo que los oficiales desearían maximizar a través de su actividad política sería el interés personal y la promoción de la función de bienestar de los altos mandos, de una clique de oficiales, o de su comandante en jefe. Esta explicación aparece con particular énfasis en aquellos estudios que tienen en mente la experiencia de países africanos o centroamericanos. Sin embargo, es en ocasión llevado más allá, generalmente en asociación con visiones conspiratorias o de análisis elitistas. Lo que constituye el contenido moral de la actividad militar es el interés personal, particular de los altos mandos o grupos dentro de los altos mandos. Debe dejarse en claro, sin embargo, que este interés personal, no necesariamente debe ser de carácter venal. El carácter sustantivo de lo que los dirigentes corporativos persiguen puede ser prestigio, poder, promoción social, bienes económicos o incluso imponer alguna noción ideosincrática de la moralidad o del bien (figura del tirano "moralista"). b) Esta defensa de intereses particulares se hace extensiva a todo el personal del Instituto militar. En otras palabras, la política de las Fuerzas Armadas puede ser vista como la promoción agregada de los intereses de bienestar de todo el cuerpo armado, mejor dicho, de todos sus integrantes en tanto personas privadas. Ahora el poder militar no solo que es utilizado para sostener las ambiciones de un restringido grupo de altos mandos, sino que todo el aparato se presenta involucrado en la repartición de beneficios. En esta perspectiva ya no se abre una cuestión que quedaba implícita en la versión "a". En esta última se debe preguntar cómo la élite dirigente de las Fuerzas Armadas logra captar y mantener el apoyo del resto de la organización castrense, en vistas que esta no aparece beneficiándose igualmente de los frutos de la presencia política de los

primeros. Aquí, en la medida que se trata de un sistema generalizado de reparto de despojos, tal cuestión puede darse como resuelta por postulado. c) La variante profesionalista de la tesis del corporatismo. En esta variante, ya no se trata de explicar la actividad política militar por referencia a la utilización que hacen sus miembros de los recursos organizacionales para defender sus intereses personales (sean estos agregados i.e. Guardia Nacional somocista, o restringidos, dictadura García Meza en Bolivia). Aquí se trata de que las Fuerzas Armadas actuarían sobre la base de la defensa de sus intereses en tanto corporación profesional. No se trataría tanto de la defensa del interés personal de sus individuos, sino de la defensa de aquellos que es bueno para las organizaciones castrenses independientemente del bienestar de sus integrantes. Aquí cabe por ejemplo que se presenten conductas "altruistas" o sacrificadas por parte de los oficiales "por el bien de la institución". El horizonte mental y actitudinal de los oficiales estaría estructurado en torno al imperativo ético de la defensa de la situación de las Fuerzas Armadas en tanto estructura impersonal, cuyas funciones trascienden con mucho la ventaja de sus integrantes. El rol político de los oficiales se entendería en función del imperativo de asegurar el bien de las Fuerzas Armadas, definido este de acuerdo a alguna serie de nociones generales e impersonales sobre lo que constituye la esencia trascendental de tales instituciones<sup>18</sup>.

Generalmente, existe aquí el supuesto de que el bien que se trata de maximizar es la defensa o seguridad nacional, de la cual las Fuerzas Armadas serían, en todo caso, elemento central. De este modo puede haber un supuesto aquí, de que la defensa del interés corporativo está ligado a la defensa de una noción del bien común estatal, pero esto no es necesario. Basta que se considere necesario defender la posición social y económica de las instituciones armadas, sea cual sea el discurso o la conexión objetiva entre esta defensa corporativa y las necesidades de la defensa nacional, pudiendo incluso llegarse a producir divergencias entre ambos planos. El punto aquí, es que de haber conflicto, los militares preferirán actuar para defender a su aparato organizacional, aún a costa de sacrificar el bien común y el Estado; por ejemplo trayendo aliados externos que pueden ayudarlos a defenderse de una amenaza interna, aunque ello pueda implicar una lesión a la soberanía nacional. i.e: El peso exagerado que el régimen de Banzer en Bolivia dió a los intereses argentinos y brasileños en aras del apoyo que sus Fuerzas Armadas y sector empresarial le daban para mantener a raya a los enemigos internos del régimen militar, con costos sobre la soberanía boliviana.

### **Los militares como élite orgánica estatista.**

En la perspectiva "corporatista", los valores políticos que rigen la conducta de las Fuerzas Armadas pueden ser vistos como el resultado de una "fetichización" moral de la institución (en el caso más favorable y de

sus miembros, en el menos favorable). Las Fuerzas Armadas se deben al Estado, pero el instrumento se convierte en el medio, en una clásica inversión de la relación medios-fines. Se asume que el bien del instrumento puede ser interpretado "tout-court" como el bien del objetivo (el Estado, el bien común); al punto que la problematidad inherente a toda relación instrumental o mediadora se pierde y se oculta.

En cambio, en la perspectiva que presentamos en este acápite, la acción política de los militares en función del "interés de estado", no sufre de los efectos citados anteriormente. Tal como ha sido utilizada por autores como Horowitz y Trimberger<sup>19</sup>, Fine<sup>20</sup>, Rouquie<sup>21</sup>, Varas et. al.<sup>22</sup>, el interés corporativo no logra eclipsar a las necesidades e imperativos que se desprenden de las necesidades de organización política de la hegemonía y poder del Estado Nacional.

De acuerdo con esto, la conducta política de los militares estará regida por alguna formulación o máxima que ponga en el centro de sus preocupaciones la "vocación" y la "sagrada misión" del militar de defender y promover el desarrollo del Estado, de acuerdo con alguna definición más o menos sustantiva -consciente o inconsciente- de que sería aquello que constituiría el destino y la esencia inmanente del "alma" del Estado.

La formación de los militares como grupo políticamente activo se entendería no tanto desde una perspectiva propia de la "sociedad civil", esto es, como grupo definido en torno a intereses particulares que hacen valer frente o a través del Estado; con el cual se establecería una relación de exterioridad prudencial; sino que, al contrario, debería entenderse como proceso de formación de una capa especializada de intelectuales de Estado, cuyo interés particular coincidiera, en medida, con una noción "ideal" respecto al interés universal de la asociación política como tal. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas deben entenderse como aparato de estado, no como grupo social. Su modo de existir social podría entenderse mejor a la luz de su autoconciencia y de su conciencia respecto a su función estatal/universal y como aparato político. Su acción- de acuerdo con esto- solo puede hacerse inteligible en términos del proyecto ético político que las motiva y que ellas adoptan como suyo, intentando imputárselo al Estado, y a través de esta a la nación. El problema de los rumbos políticos de la institución militar debe, entonces, verse como resultado de las luchas societales y culturales en torno a la definición del contenido sustantivo de aquel interés del cual las Fuerzas Armadas serían "guardianes" a la manera de la "casta sacerdotal".

Por lo tanto, las Fuerzas Armadas pueden ser explicadas mucho mejor mediante una descripción del proceso de formación y adopción de una serie de valores e ideales no particularistas que constituirían la base del funcionamiento objetivo de la oficialidad como grupo de funcionarios de Estado.

En esta perspectiva, los militares no son instrumentos de terceros, ni meros agentes maximizadores de sus utilidades privadas o corporativas particulares, sino que actores que priorizan sus conductas y actitudes de

acuerdo con percepciones específicas referentes a alguna máxima ética de carácter categórico y que tiene la figura del Estado-nación como objeto catéctico dominante.

Aquí también existen posibles variantes. La propia autoconciencia ideológica de los militares tiende a ver -especialmente a través de doctrinas como la de "seguridad nacional"- la relación entre la devoción militar y el interés nacional como no problemática. El culto militar del estado definiría la substancia ética de éste, y esta substancia ética se impondría, circularmente, como imperativo moral de la acción del militar. Este sería una especie de "idealismo místico" a través del cual las Fuerzas Armadas tenderían a autoexplicarse.

Existe, sin embargo, otra versión de este enfoque; que si bien reconoce que a nivel motivacional-valórico la forma de la "sagrada misión" puede tener una eficacia positiva en definir los parámetros de la conducta política del militar, reconoce que la semántica de la "sagrada misión" constituye tan sólo un marco categorial de la percepción del sujeto, pero que no define a priori como necesario ningún contenido determinado. Así, en nombre de la seguridad nacional se puede impulsar la reforma agraria (Perú, Ecuador) o liquidarla (Chile). En otras palabras, la explicación "idealista" es más que una mera tautología, sólo si reconocemos en la "sagrada misión" únicamente un marco o registro en el cual debe impostarse cualquier discurso que pretenda formar la opinión de los oficiales, de donde quiera que este discurso venga. El sentido concreto y la implementación contextual, que los actores den a este principio ético de devoción al Estado, deberá ser reconstruido y reformulado en cada caso y coyuntura, y debe ser visto como un objeto de lucha tanto social, como intelectual y corporativo, con su contenido como trofeo.

En cada circunstancia histórica, el contenido sustantivo del supremo interés del Estado es objeto de una re-elaboración y de una lucha cultural/discursiva, en la cual los militares son a la vez sujeto y objeto, y a través de la cual se constituyen en tanto tales. De todos modos, la noción genérica de la misión trascendental de los militares frente al estado es un molde sin el cual ningún discurso colectivo puede aspirar ni a constituir a las Fuerzas Armadas, ni a motivar su acción política. Su carácter abstracto y apriorístico, es precisamente lo que permite que se convierta en campo de luchas históricas y en posible máxima legitimadora de una forma determinada de organizar e institucionalizar de manera universalista a la corporación militar.

Cabe terminar señalando, que en esta perspectiva, la formación social de los militares puede fácilmente ser vista como un acápite dentro del tema más general del proceso de formación de los intelectuales y otros funcionarios públicos de la cultura.

## **Los militares en tanto "profesionales"**

Este paradigma se asocia sobre todo a las primeras formulaciones de Huntington<sup>23</sup>, sobre el tema, a Lucian Pye<sup>24</sup> y se halla también presente en la obra de Alfred Stepan<sup>25</sup>.

Mientras en el enfoque anterior, los militares actúan sobre la política en virtud de un compromiso valórico con una visión política del Estado-Nacional que sienten es el deber y "raison d'être" de sus instituciones; aquí, la politicidad de las Fuerzas Armadas sería reflejo o subproducto no anticipado de las características sustantivas de su quehacer técnico en tanto conjunto de prácticas profesionales. En este contexto la práctica profesional se entiende como una manera de hacer o ejecutar una tarea especializada, definida por objetivos y métodos a-políticos. Se trata de un ejercicio de la "tecne" más que de la "praxis" -acción racional guiada por fines morales y orientados hacia la comunidad-. Es la racionalidad de la "tecne" -acción racional orientada a una producción vestida en cosas, objetivos, más que sentidos-, la que definiría la esencia o diferencia específica de "lo" militar. Lo militar sería un oficio definido por su objetivo "técnico" y por sus medios instrumentales-materiales.

La "presión" militar sobre la esfera política sería fruto de la necesidad de los militares de resolver quiebres y disfunciones que resultarían de un desarrollo asincrónico entre la "modernización" y la lógica racional-instrumental prevaleciente en los cuarteles ("islotos de modernidad"), y la incapacidad de la sociedad política civil para proporcionarles a las Fuerzas Armadas un entorno compatible y congruente.

Sociedades tradicionales, adscriptivas, no-rationales, no solo proporcionarían a las Fuerzas Armadas los medios y condiciones para su desempeño en tanto "quistes" de modernidad en el seno de la nación, sino que amenazarían con ser factores de disolución y de "corrupción" generada desde fuera. En aras de su propia supervivencia como grupo "técnico", definido de acuerdo a normas racional-instrumentales, los militares se verían impelidos, casi a pesar suyo, a tomar responsabilidades en el proceso de incubar y forzar el desarrollo de una sociedad y de un estado donde primaran las mismas normas que al interior de los cuarteles, y hagan posible el desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas como **profesión**, o sea como "modo de hacer", como productores determinados de cierto bien: seguridad/ soberanía/ disuasión, etc.

En este sentido, sin embargo, se señala, que la modernización basada en una definición de rol basada en la especialización, eficiencia, eficacia, identidad como corporación profesional y sentido de responsabilidad; lleva al espontáneo desarrollo de un deseo de no inmiscuirse en política, y hacia el desarrollo de Fuerzas Armadas no intervencionistas.

De hecho, en contraste con el enfoque precedente, la intervención militar en política tendría como objeto crear las condiciones para que, en el futuro, los militares puedan dedicarse a su labor técnico-profesional que

incluye la abstención frente a los grandes problemas valóricos de la política. El horizonte ético del militar consiste en la búsqueda de un estado de cosas, en el cual no pueda ni tenga por qué ser político. Lo esencial y constitutivo de las Fuerzas Armadas, -al menos como aspiración inmanente- sería la creación de esta asepsia frente a lo ético-universalista, para poder desarrollar sus propios valores de naturaleza apolítica e instrumental. Mientras en el enfoque "idealista" la razón de ser militar estaba radicada en la lucha por definir e imponer valores ético-políticos, en este caso, está dada por la necesidad de poder sustraerse a tal campo de preocupaciones, que le serían por naturaleza extraños y perturbadores.

En esta perspectiva los intereses particulares de las Fuerzas Armadas solo existen en el sentido estrecho de la defensa de la autonomía profesional, en una reivindicación de "no-interferencia" por parte de terceros. Por lo tanto, si bien al igual que la visión "corporatista", se concibe que los militares sean movidos por intereses "gremiales", estos intereses se circunscriben no tanto a la defensa del grupo en tanto colectividad humana concreta, sino a la defensa de un "saber-hacer", de una tecnología o profesión. Se trata de la defensa de valores universalistas, pero no colectivos. Estos valores universalistas no se refieren a nociones del bien común o a la esfera del Estado; sino que se parecen más a la defensa de un "ethos" segmental, como, por ejemplo, la ética científica o la ética médica o la ética propia del clérigo. Se trata de valores universalistas pero solo válidos dentro de la estrecha esfera del ámbito de los quehaceres de un grupo de especialistas, cada uno de los cuales está consagrado a un valor trascendental, impersonal, altruísta, pero que solo concierne a él y a sus pares. Por ejemplo, se entiende que un científico se "sacrifique" en aras de la verdad (Galileo); pero tal conducta no se pide ni espera de un lego, o que un médico se "sacrifique" por sus enfermos; pero ello no se espera de otros sectores de la sociedad. Asimismo, habría un conjunto de valores superiores en aras de los cuales el militar debería estar dispuesto a sacrificarse, pero estos se entienden como aplicables para los de su condición y no para todo el mundo, ni como norma de conducta social generalizable. Si en el modelo de tipo "idealista" se trataba de la defensa de "universales-generales", aquí se trataba de la defensa de "universales-restringidos", y es en estos "universales-restringidos" que la racionalidad última del quehacer político-militar deberá buscarse.

Para resumir: aquello que define las actitudes y orientación valorativa del militar, es la naturaleza "técnica" de su quehacer profesional, y no una serie de compromisos ideológico-políticos más generales. Sus intervenciones políticas serán orientadas por la necesidad de crearse un entorno social en el cual puedan llevar adelante eficazmente su particular tipo de profesión, y no por un interés trascendental dirigido al Estado por sí y en tanto tal.

El interés "corporativo" de las Fuerzas Armadas no será como en la perspectiva "corporatista", un reflejo del deseo de los militares de hallar satisfacciones en tanto grupo; sino en el de funcionalizar la sociedad para

que un cierto tipo de práctica que ellos representan sea posible.

### **El funcionalismo teleológico**

En esta estructura explicativa se argumentará que la racionalidad del comportamiento político-militar debe entenderse en referencia a algún imperativo universal vinculado al mantenimiento de una situación social, o, en otras versiones, a una dinámica histórica orientada hacia algún destino formulable como utopía.

Esta racionalidad es universalista como la del modelo estatista/elitista; pero, mientras esta última es una racionalidad eficaz en tanto (y solo en tanto) los actores la asumen; la racionalidad funcionalista puede prescindir del supuesto metodológico individualista. La explicación funcional postula un imperativo, requisito o lógica del funcionamiento societal que debe por fuerza cumplirse por medio de algún mecanismo; y en cuya ausencia el proceso social que se intenta explicar se desorganizaría sería imposible, o inasible conceptualmente.

La lógica del "imperativo funcional" puede ser formulada impersonalmente y al margen de los designios y auto-explicación de los actores. Conforman procesos que se imponen "con necesidad de hierro" por encima de lo que creen y quieren hacer los sujetos. Estos aparecen (en tanto su acción reviste sentido), como "portadores" o "agentes" de esta meta-racionalidad impersonal a la que terminan por servir por angas o por mangas. Las formas empíricas de la conciencia vienen a ser un no-problema; si ellas se conforman a la racionalidad del proceso general, entonces se hallan desde ya explicados por este y por la necesidad que impone; su propia naturaleza se halla ya contenida y desarrollada en el imperativo funcional; si, por el contrario, divergen y niegan el meta-proceso, deben ser vistas como "residuos" o como "falsa conciencia" tanto menos problemática cuanto que a sus espaldas se afirma de todas formas el proceso que no registran ni asumen.

Así, pues, en esta perspectiva, los militares actuarán en función de algún imperativo "histórico", que los convertirá quiéranlo o no en instrumentos y garantes de algún proceso impersonal en desarrollo.

Existen diversas variantes de la argumentación funcionalista, según como se estipule el tipo de proceso del que las Fuerzas Armadas serían soporte funcional.

1. En la teoría de la modernización, por ejemplo, en Johnson<sup>26</sup>, y Pye<sup>27</sup> se enfatiza que los militares son portadores del proceso histórico de secularización y, modernización y desarrollo político de las sociedades atrasadas. Su particular especificidad técnico/profesional las coloca en situación de ser la alternativa óptima, por medio de la cual estos procesos adquieren ímpetus en las respectivas sociedades. Su papel será el de ser la élite crucial que impulsará el avance de estas sociedades hasta niveles de desarrollo

y de modernidad comparables con los de las naciones más avanzadas.

2. La segunda variante se halla presente en autores marxistas, teóricos de la dependencia y también en algunos que sin serlo toman prestado abundantemente de esta escuela. Tal es, por ejemplo, el caso de la Interpretación de O' Donnell sobre los regímenes "burocrático-autoritarios"<sup>28</sup> de la década pasada.

En este caso, la Intervención política de los militares, y las formas concretas que toma es, al menos en parte, explicada, por las necesidades de adaptación sistémicas a cambios en la estructura Internacional del capitalismo. Este proceso evolutivo del capitalismo y sus leyes particulares de desarrollo, generan en las economías nacionales una serie de tensiones, que requieren respuestas adaptativas que equivalen a una refuncionalización de las estructuras Internas. Las leyes en acción del capitalismo en sus distintas fases determinan Imperativos funcionales, que a su vez, obligan a las sociedades nacionales a modificarse a fin de preservar su existencia y la existencia del sistema global. Los gobiernos militares serían la respuesta adaptativa concreta que en ciertos contextos (sociedades de sustitución de importaciones) satisfacen la citada necesidad funcional.

En este caso, los militares son vistos como los agentes portadores de la racionalidad propia del desarrollo cosmopolita del capital, empeñados en reestructurar ("refundar") sus sociedades a fin de resolver los "cuellos de botella" provocados por el agotamiento de las posibilidades de las anteriores formas de inserción, y los obstáculos que este ha creado para un capitalismo nacional conectado viablemente al internacional.

Asimismo, el proceso de redemocratización en los años 80 será visto como resultado de nuevos cambios sistémicos que requerirán nuevas adaptaciones nacionales que implicarán el restablecimiento de sociedades democráticas, al menos en lo formal.

### **Las explicaciones realista/estratégicas**

Este tipo de explicaciones han adquirido nuevo impulso gracias a Rouquié<sup>29</sup> y otros. Su argumento básico es que en la explicación de las formas de conducta y roles asumidos por las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, no es conveniente perder de vista la importancia que pueden adquirir las formas de inserción de los distintos Estados en el contexto estratégico internacional. Es fundamental tener presente el tipo de desafíos a los que se hallan expuestas las diferentes naciones y sus Fuerzas Armadas, y cuáles son los recursos con que en un momento dado, pueden contar para hacer frente a dicho desafío. Este tipo de explicación se halla presente también, aunque bajo la forma de determinismo geográfico, en la

vieja geopolítica.

En todo caso, el punto que aquí se trata de enfatizar es que no es correcto olvidar que, después de todo, los ejércitos han sido diseñados, antes que nada para la guerra con un enemigo externo actual o potencial; para estar preparados ante la posibilidad de tal conflicto y anticiparse a éste y a sus efectos, y para ser un actor institucional privilegiado (y especializado) en el manejo de las relaciones de un país con su entorno. Las actitudes, demandas y percepciones de las Fuerzas Armadas hacia su sociedad civil estarán sin duda teñidas por el contexto internacional, las hipótesis de guerra, los desafíos y las restricciones que ellas deben o consideran que deben enfrentar.

Por ejemplo, ciertas conductas y transformaciones ideológicas que experimentan las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante los años 70' y fines de los 60', pueden correlacionarse con el debilitamiento del concepto de "defensa hemisférica" y del "panamericanismo".

Este debilitamiento y la pérdida de los roles que en el interior del citado sistema se asignaba a las Fuerzas Armadas latinoamericanas hizo posible que estas comenzaran a repensar sus problemas en términos de otros desafíos: internos, locales, regionales, sub-regionales, o en la óptica de la contradicción Norte/Sur (i.e. muchas actitudes de los ejércitos ecuatorianos, peruanos, o incluso, argentino). Así, muchas tendencias, conductas y actitudes históricamente condicionadas pudieron salir del eclipse en que las había sumido la hegemonía del sistema de defensa hemisférico con su enfoque obsesivamente encadenado al conflicto Este/Oeste.

Aunque, en general, no se sostiene que la política militar se pueda entender exclusivamente a través de esta óptica, la naturaleza de las presiones que el sistema internacional ejerce sobre las Fuerzas Armadas de cada país, debe sin duda, tenerse en cuenta.

## **Conclusiones**

A través de este análisis hemos intentado exponer los diferentes paradigmas interpretativos que han tenido mayor importancia en la literatura sobre la conducta política de las instituciones castrenses en Latinoamérica. Más que escuelas, estos marcos de análisis constituyen "lógicas" o "programas" de investigación que pueden ser utilizados por distintas escuelas de formas distintas. Así, por ejemplo, los análisis marxistas, han recurrido sobre todo a visiones instrumentalistas, teleológico-funcionales, estratégico-globalistas y corporatistas; mientras que los teóricos vinculados a la escuela de la "modernización" han recurrido a lógicas teleológico-funcionales, corporatistas y profesionalistas.

En todo caso, esta apretada revisión permite desarrollar las bases para una reconstrucción más profunda de los supuestos epistemológicos y teóricos del discurso académico frente a un "otro" cuya presencia y

acción es y ha sido para los estudiosos civiles tanto fuente de escándalo, de fascinación y de problemas comprensivos e interpretativos como tal vez ningún otro grupo de poder dentro de las sociedades del continente. Entender la forma como se ha procurado entender a los militares puede ser una buena forma de entender como entienden los intelectuales civiles su propio rol frente a los mismos problemas de gobernabilidad y desarrollo nacional, que las Fuerzas Armadas con variado éxito han buscado enfrentar desde su propia situación institucional y social. Este documento puede ser un paso preliminar para abordar los fenómenos de mutua comprensión entre Fuerzas Armadas, intelectuales, civiles y sociedad nacional; condición, a nuestro entender, para la superación de las escisiones históricas entre las semánticas políticas que cada uno de estos tres términos ha sufrido con respecto a los demás.

## Notas

1. Tomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, c. 1971.
2. Imre Lakatos, *La metodología de los programas de investigación científica*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.
3. John Johnson, *The Military and Society in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, California, 1964.
4. Howard Wiarda, "Towards a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model", *World Politics*, 25, No. 2, January 1973.
5. Entendemos por "cosmopolitismo", aquella actitud o forma de pensar que se inspira en las formas de hacer y concebir prevalecientes en los reales o supuestos centros mundiales de la economía y la cultura. En este caso corresponde a los puntos de vista de quienes consideran que la evolución cultural y social de los países latinoamericanos debe entenderse como resultado y reflejo de la asimilación de pautas e ideas originadas en los centros que hacen "rasa" de la sociedad local tradicional, la cual es vista como mera "remora" u obstáculo. Un buen ejemplo puede hallarse en el tomo editado por Gabriel Almond y James Coleman, *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1960.
6. Ver por ejemplo Henry Stimson y McGeorge Bundy, *On Active Service In Peace and War* (1949); Gene Lyons y John Masland, *Education and Military Leadership: A Study of R.O.T.C.* (Princeton 1959) y por supuesto Samuel Stouffer et. al. *The American Soldier*, Princeton University Press, Princeton 1949. También Donald Campbell y McCormack, Thelma "Military Experience and Attitudes Toward Authority" en *American Journal of Sociology* Vol. 62, 1957, pp. 482-90.
7. T.W. Adorno y otros. *La personalidad autoritaria* Editorial Proyección, Buenos Aires, 1935.
8. Ver Erving Goffman, "On the Characteristics of Total Institutions: The Inmate World" en Donald Cressey ed. *The Prison, Studies In Institutional Organization and Change* (New York, Holt, Rinehart, and Winston 1961).
9. I.e. Robinson Rojas, *Estos mataron a Allende*, 1975.
10. Ver por ejemplo la Interpretación que hace el Partido Comunista Chileno del golpe de 1973, en su pleno de 1977.

11. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies: The Theory of Civil-Military Relations*, Yale University Press, New Haven, 1968. John Johnson, op. cit.; José Nun, *Latin America: The Hegemonic Crisis and The Military Coup* Institute for International Studies, Berkeley, California, 1969.
12. Martin Needler, *Political Development in Latin America: Instability, Violence and Revolutionary Change*, New York, 1968).
13. Julio Cotler, *El populismo militar como modelo de desarrollo nacional: el caso peruano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969.
14. Ver Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute for International Studies, Berkeley, California, 1973.
15. Ver Robin Luckham, "A Comparative Typology of Civil-Military Relations", in *Government and Opposition*, Winter 1971. Lucian Pye, "Armies in the Process of Political Modernization", en *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton University Press, John Johnson (ed.), Princeton, N.J., 1962. Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations. An Essay In Comparative Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1964.
16. Needler, Martin, op. cit.
17. Edwin Ljevwen, *Arms and Politics in Latin America*, Praeger, New York, 1960; y Edwin Ljevwen, *Generals U.S. Presidents: Neo Militarism in Latin America*, Praeger, New York, 1964.
18. Este tipo de "corporatismo" anima parte del análisis en Varas, Aguero, Bustamante, *Fuerzas Armadas y Democracia*, Santiago, Chile, 1981.
19. Irving L.Horovitz, Ellen K.Trimberger, "State Power and Military Nationalism in Latin America", en *Comparative Politics*, January 1976.
20. Samuel Finer, *The Man on Horseback*, London, 1962.
21. Alain Rouquié, *L'Etat Militaire dans l' Amerique Latine*, Editions du Seuil, Paris, 1982.
22. Varas et. al., op. cit.
23. Samuel Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations* Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1957.
24. Lucian Pye, "Armies in the Process of Political Modernization" *Archives Européennes de Sociologie*, Tome II, No. 1, 1961.
25. Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*, Yale University Press, London, 1973.
26. Johnson, op. cit.
27. Pye, op. cit.
28. O'Donnell, op. cit.
29. Rouquié, op. cit., también Varas et. al., op. cit.

### 3

## Fuerzas Armadas, democracia y transición en América Central

*Gabriel Aguilera \**

El presente trabajo tiene como objetivo discutir la relación entre militares y civiles y la cuestión de la transición y la consolidación democrática en países de América Central. Se busca establecer en qué forma y hasta qué límite, el rol jugado por las Fuerzas Armadas en sus respectivas sociedades promueve u obstaculiza los procesos de democratización.

Transición y consolidación son dos momentos de un mismo proceso. El primer concepto, bajo la acepción actual, implica una fase en la que cambia la detentación del poder estatal y la naturaleza del mismo; gobiernos de origen ilegítimo, dominados por fuerzas militares y que generalmente emplean mecanismos represivos en su relación con la sociedad civil, dan paso, a través de mecanismos no violentos y de entendimiento social, a gobiernos legítimos, de carácter civil y democrático. En esta fase, el acto decisivo suele ser la apertura de espacios políticos, la realización de procesos electorales y la asunción de nuevos gobernantes.

La consolidación se refiere a la fase de asentamiento y fortalecimiento del gobierno democrático y del desarrollo de su capacidad de administración de las situaciones críticas de su sociedad. En este momento, es decisiva la redefinición de las relaciones y equilibrios entre el poder militar y el poder civil, así como el grado de consenso que se pueda construir en el seno de la población, en relación al proceso democrático, aunque ello no signifique apoyo a un partido político o al gobierno en particular.

De acuerdo a lo anterior, la transición en sí no define el carácter de la sociedad; la naturaleza de esta se irá modificando a lo largo de la consolidación y esos cambios deberán implicar la resolución de problemas fundantes, no solamente políticos, sino también económicos, sociales y culturales.

El modelo teórico anterior es aplicable a sociedades de economía de mercado en las cuales se acepta la validez del paradigma democrático tal como se entiende en los países de cultura occidental. No se ignora que hay

---

\* El autor desea agradecer al General Ricardo Peralta Mendez y al Dr. Mario Solorzano Martínez de Guatemala, al Coronel Adolfo Majano de El Salvador, y al Dr. Jorge Arturo Reina de Honduras, por su cooperación.

otra posibilidad de entender la transición, en cuanto cambio de un tipo de Estado a otro, en el curso de un proceso revolucionario, aspecto este relevante para Centroamérica por la experiencia de la revolución nicaraguense.<sup>1</sup> El modelo revolucionario se guía, como es natural, por otra forma de valoración de lo democrático, y el papel de las Fuerzas Armadas en esas sociedades es también de naturaleza diferente. Sin embargo, la investigación a que se refiere este trabajo se realizó solamente en base a experiencias del primer modelo.

Se analizaron tres países que probablemente son un buen ejemplo de la complejidad de los procesos de transición y consolidación democráticas en América Central. Los casos nacionales escogidos fueron Guatemala, El Salvador y Honduras, en perspectiva comparada.

En el caso de El Salvador y Guatemala, el problema principal sigue siendo el de la transición. Aunque el acto de transición en sí se cumplió en los dos países, la fase como tal no ha concluido por la existencia de una situación de guerra interna; esa situación bélica tiene un efecto "congelante" sobre la transición, afectando especialmente la redefinición de los vínculos entre militares y civiles y ha tenido también efectos negativos sobre otras áreas problema como la cuestión de los Derechos Humanos.

En el caso de Honduras, el problema refiere a la consolidación democrática. Aunque el régimen político no confronta un cuestionamiento armado interno de importancia, como en los casos anteriores, la legalidad y legitimidad de los procesos electorales no se han reflejado en un funcionamiento plenamente democrático del régimen, lo cual tiene también efectos no deseados sobre las relaciones cívico-militares.

Los puntos de análisis anteriores se refieren a la dinámica interna de los países mencionados. Empero, la situación centroamericana está muy influida por la acción de actores y procesos externos a las dinámicas nacionales de los países del Istmo, acción que tiene diversa incidencia en cada caso. Esa influencia es probablemente decisiva en relación a Honduras y El Salvador, significando, entre otras cosas, limitaciones a la soberanía de esos Estados y a su capacidad de actuación autónoma en la arena internacional.

La hipótesis que guió la elaboración del trabajo fue la de que la existencia de los elementos ya señalados, la guerra interna y la incidencia de actores y procesos extra-regionales, afectan y bloquean el avance del proceso de transición y consolidación democrática en los tres países investigados, y que solamente la resolución de esos problemas, permitirá el avance de la democratización.

La investigación se ubica en torno a hechos recientes, aceptando así la conocida periodización que establece el inicio de la crisis en la región a partir de 1979. La metodología se basó en discusiones de los temas analizados con actores civiles y militares de los países en cuestión. Los aportes de esos actores, tanto en conversaciones personales como en respuestas proporcionadas por ellos a cuestionarios de opinión, fueron de importancia decisiva y permitieron la elaboración de este documento. Sin

embargo, la concepción del estudio, las hipótesis y conclusiones vertidas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor.

También se emplearon fuentes secundarias; la literatura sobre la crisis centroamericana, tanto en inglés como en español es abundante y actual, sin embargo, comparativamente menos se ha producido sobre el tema de la transición y la consolidación, al cual se quiere aportar con esta ponencia.

### **Las Fuerzas Armadas y las sociedades centromericanas.**

El proceso de modernización de las Fuerzas Armadas centroamericanas y su conversión en "aparatos del Estado", en contraposición a vinculaciones anteriores a intereses regionales o personales, se dió en Guatemala y El Salvador en las últimas décadas del siglo XXI, en el marco de procesos de cambio y modernización de las respectivas sociedades, impulsadas por las llamadas "revoluciones liberales", que en buena medida expresaban la incorporación de las economías de esos países por medio del cultivo del café, a los circuitos de la economía mundial. Los regímenes liberales, que se sucedieron en ambos países por varias décadas, tuvieron un carácter dual; por una parte crearon la institucionalidad democrática moderna, de base constitucional y de juego de partidos-elecciones, también modernizaron la infraestructura y los servicios del Estado y desarrollaron políticas que permitieron el crecimiento económico. Por otra parte, los viejos sectores sociales oligárquicos que anteriormente tenían un papel hegemónico, no desaparecieron sino se transformaron en los sectores agrarios cafetaleros y, aunque modernizaron sus técnicas productivas, su ideología conservadora no se modificó, lo que explica incongruencias como el hecho de que el desarrollo moderno de la agricultura de exportación no se basa en la mano de obra libre, sino en formas de control de la misma, de carácter semi-servil, similares a las que se habían creado en la época de la colonia española.

A nivel político, el modelo liberal lo fue solamente en apariencia, ya que la regla fue la manipulación electoral y el empleo de recursos violentos por parte de los gobiernos para mantener el control social. Los ejércitos de ambos países fueron conformando así una tradición histórica igualmente contradictoria: por una parte un discurso de adhesión a los ideales liberales y al modelo democrático, por otra parte una práctica de pertenencia a gobiernos que muchas veces tenían un carácter dictatorial y que asignaban funciones a sus Fuerzas Armadas, de mantenimiento de esas dictaduras.

La ilegitimidad política y social que solía caracterizar a los gobiernos de la época liberal dentro de un modelo liberal-autoritario, no fue un medio adecuado para que se instituyera una relación democrática entre las Fuerzas Armadas y el resto de la sociedad. Los "pronunciamientos" y golpes de Estado fueron frecuentes, así como el involucramiento de oficiales de alta graduación en la gestión ilegítima del Estado. A lo largo de

la época de los regímenes liberal-autoritarios se dió una simbiosis entre sectores de oficiales y grupos oligárquicos, ambos interesados en el mantenimiento del orden establecido.

Sin embargo, los elementos democráticos en la ideología militar también se manifestaron, aunque con menos intensidad. Se dieron diversos episodios de actuación de sectores de oficiales en contra de gobiernos dictatoriales, y la persistencia de esta tendencia fue fundamental en los procesos que condujeron a la conclusión del modelo liberal-autoritario.

En la década de los años cuarenta se dieron cambios de significación en los dos países que venimos analizando. El desarrollo económico y social de esas sociedades, aunque de ritmo muy lento y desigual, había provocado estructuras sociales más complejas, en las que aparecieron otros actores aparte de la oligarquía y las masas campesinas semi-serviles. Sectores de artesanos, profesionales y otras fracciones sociales, fortalecieron a las clases medias urbanas. El ambiente democrático internacional, generado por la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, contrastaba con el carácter cerrado y anticuado de los regímenes y las ideologías de las fuerzas dominantes en El Salvador y Guatemala.

La convergencia de los elementos internos y externos provocaron acciones sociales y militares que condujeron al derrocamiento de los "antiguos regímenes". Esos procesos se podrían comparar -con cierta precaución- con las transiciones y consolidaciones actuales. Lo que es importante destacar, es el rol jugado por sectores militares democráticos en esos cambios; ese rol fue muy importante y expresó una convergencia de proyectos de cambio y democratización entre sectores de las Fuerzas Armadas y sectores civiles, particularmente clases medias con apoyo popular.

Los hechos que mencionamos fueron las llamadas "revoluciones" de 1944 en Guatemala y de 1948 en El Salvador. En ambos casos se dieron golpes militares que concluyeron largos ciclos dictatoriales (la dictadura de los 14 años de Ubico en Guatemala y la de 13 años de Martínez en El Salvador). Los alzamientos fueron impulsados por militares con apoyo civil; la motivación principal era la demanda democrática no satisfecha, en el sentido de rechazar la reelección de dictadores y el carácter de fachada de la institucionalidad republicana. Esa demanda democrática se expresa claramente en las respectivas proclamas <sup>2</sup> en las que la reivindicación político-democrática es lo central, siendo la cuestión social mencionada con poco énfasis.

Los gobiernos surgidos de esas acciones (en Guatemala el de los presidentes Arévalo Bermejo y Arbenz Guzmán (1944-1954) y en El Salvador el del Consejo Revolucionario de Gobierno y la presidencia de Oscar Osorio (1948-1956), tuvieron un carácter cualitativamente diferente a los del régimen liberal-autoritario, en la medida en que la vida política se enmarcó en normas y procedimientos democráticos. Juego de partidos políticos, elecciones libres, independencia de los poderes del Estado y reformas económico-sociales fueron la característica de apertura de

espacios políticos y sociales. En esos procesos, militares progresistas jugaron papeles muy importantes, como el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán de Guatemala y el Mayor Oscar Osorio en El Salvador, ambos Presidentes de sus países.

Ese cambio de importancia histórica no condujo, sin embargo, a que esas sociedades continuaran paralelamente modernizándose y democratizándose, ni a la creación de proyectos nacionales para el cambio. El manejo de la cuestión económico-social provocó en el caso guatemalteco severos problemas de división de la sociedad y del mismo Ejército. Bajo la presidencia del coronel Jacobo Arbenz, se buscó una solución radical a los problemas sociales del país mediante un intento de reforma agraria. La fuerza de los sectores sociales y en especial de la mentalidad oligárquica, generó una intensa oposición al esfuerzo de cambio, oposición que se vió fortalecida por la política del gobierno norteamericano de aquella época, que estaba en contra de la revolución guatemalteca por una mezcla de intereses geo-políticos (el disgusto por la política exterior de Guatemala que planteaba una posición parecida al no alineamiento actual) y de apoyo a corporaciones norteamericanas (la United Fruit Company había sido afectada por la reforma agraria). La apertura guatemalteca concluyó trágicamente al ser derrocado el gobierno de Arbenz Guzmán, a raíz de una invasión que tuvo el apoyo norteamericano.<sup>4</sup>

El proceso en El Salvador fue más cauteloso y sus dirigentes cuidaron de mantener objetivos moderados, que no provocaran internamente el tipo de oposición que se había dado en Guatemala.<sup>5</sup> Sin embargo, el problema del no avance en la solución de los grandes problemas nacionales, fue debilitando los apoyos sociales del régimen y generando fragmentación política en el partido de gobierno, que representaba los ideales de la revolución. Esa pérdida de impulso se hizo más patente durante el gobierno del Coronel José María Lemus, segundo gobierno constitucional de la revolución del 48, que finalmente fue derrocado en 1960. Aunque la Junta Cívico-Militar que le sucedió intentó retomar la bandera del cambio social, fue a su vez derrocada y sustituida por un Directorio Cívico-Militar de tendencia conservadora.<sup>6</sup>

El tipo de régimen político que se estabilizó tanto en Guatemala, después de 1954, como en El Salvador a partir de 1960, constituyó "una versión modernizada del régimen liberal-autoritario", en la medida en que, paulatinamente, la institucionalidad democrática fue siendo vaciada de su contenido, ya que los fraudes electorales hicieron que el poder no fuera generado popularmente, sino que pasara a ser controlado por camarillas de militares y civiles que usualmente aprovecharon los recursos del Estado en beneficio personal. La ausencia de legitimidad y la creciente rebelión armada de una parte de la población y la resistencia cívica de otra parte, fue enfrentada por esos gobiernos con medios violentos. Esa violencia emanante del Estado y dirigida en contra de la sociedad civil provocó un gravísimo cuadro de permanentes violaciones a los Derechos Humanos.<sup>7</sup>

La reflexión general sobre los sucesos de la década de los cuarenta

en El Salvador y Guatemala señalan que ellos fueron un intento muy serio de instaurar regímenes democráticos y modernizantes, por parte de fuerzas militares y civiles que en determinadas coyunturas contaron con apoyos mayoritarios de sus poblaciones. Los intentos se malograron por la resistencia que demostraron los sectores oligárquicos (incluyendo en ellos a un sector empresarial moderno en sus métodos de producción, pero atrasado en su mentalidad) a los intentos de cambio, en la capacidad hegemónica de esos sectores en obtener el apoyo de una parte de la población (bajo las banderas del anticomunismo y de planteamientos religiosos ultramontanos) y del tipo de política exterior hacia Centroamérica que tenían los gobiernos norteamericanos de esa época, que privilegiaban el mantenimiento de su hegemonía y la adhesión de gobiernos centroamericanos a su política internacional, con independencia del carácter democrático o no de dichos gobiernos.

El caso de Honduras, aunque con diferencias importantes, muestra rasgos en alguna medida similares en cuanto a la evolución de sus Fuerzas Armadas. Debe recordarse que lo que podemos llamar propiamente la formación del Estado moderno, y consecuentemente de sus Fuerzas Armadas, se da en forma muy tardía en comparación con los dos ejemplos anteriores. Dicho país no experimentó una "revolución liberal" similar a las estudiadas; el país ganadero y dependiendo fuertemente de los enclaves bananeros, se cristalizó en su etapa oligárquica hasta mediados del siglo XX. Al concluir la larga dictadura de Tiburcio Carías Andino, de quince años de duración, el gobierno de Juan Manuel Gálvez se caracterizó por un proceso de modernización del Estado, adaptándolo a necesidades de la estratificación económica y social del país. Como parte de esa modernización se crearon las Fuerzas Armadas nacionales en 1952, sustituyendo a las bandas regionales bajo control de caudillos políticos que habían sido protagonistas de las numerosas guerras civiles desde la independencia.<sup>8</sup>

Esas Fuerzas Armadas son constituidas bajo parámetros modernos, incluyendo vocación democrática y comprensión de los problemas sociales del país; a la vez y dado el ambiente mundial de "guerra fría" en que surgieron, y la influencia ideológica de la asesoría militar extranjera, se presenta el rasgo de ideología anti-comunista y de temor a la manipulación de las protestas sociales por fuerzas radicales. Es decir, en cuanto a la percepción de la sociedad, hay elementos contradictorios, que se reflejan en la forma zigzagueante en que esas Fuerzas Armadas han actuado en su vínculo con el gobierno.

En 1956, cuando el Presidente Julio Lozano Díaz intentó manipular las siguientes elecciones, las Jóvenes Fuerzas Armadas lo deponen en un golpe, creando condiciones para la realización de elecciones libres en 1957 y el advenimiento del gobierno de Ramón Villeda Morales. Este gobernante liberal, impulsó una serie de reformas políticas y económico-sociales, y entre otras cosas, trató de fortalecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas, inclusive creando un cuerpo militar paralelo (la Guardia Nacional)

dirigido por civiles. La tensión así generada entre gobierno y Fuerzas Armadas provocó el golpe de 1963, desatado en nombre del anticomunismo.<sup>9</sup> Sin embargo, el mismo militar que provocó esa acción y que pasó a ser uno de los líderes dominantes de la vida política del país, General Oswaldo López Arellano, en 1972 organizó otro golpe, a partir del cual, el gobierno militar que se instauró llevó a cabo un proceso de reformas sociales, inclusive una reforma agraria que solo fue sobrepasada en su extensión por la guatemalteca de 1951.<sup>10</sup>

La reflexión general sobre el rol jugado por las Fuerzas Armadas de Honduras durante su breve historia, la señalan como una fuerza que asume papeles diferentes según las circunstancias. Esas diferencias de posiciones son consecuencia por una parte de diferencias internas, de tendencias "desarrollistas y conservadoras" (situación que también se presenta en los otros dos casos estudiados) y por otra parte, probablemente, de como la institución militar visualiza una determinada coyuntura y en el seno de la misma, las amenazas/beneficios para los intereses nacionales y para sus propios intereses corporativos.

### **La crisis de salida.**

El tipo de régimen político que se conformó en El Salvador y Guatemala durante las décadas de los años 1960 y 1970, provocó diversas reacciones en sus sociedades. La que resultó más desestabilizadora para ese orden político ilegítimo, fue el alzamiento armado de una parte de la población, génesis de las situaciones de guerra interna que aún persisten en esos dos países. La acumulación de demandas sociales y económicas que el Estado no satisfacía (ni deseaba hacerlo), la ausencia de democracia política y por consiguiente de los mecanismos institucionales para que esas demandas se presentaran y fueran procesadas, y el incremento de la violencia estatal en contra de sus opositores, reales o potenciales, generó la rebelión que aunque derrotada varias veces no fue exterminada y que para finales de los años setenta había alcanzado un desarrollo considerable.<sup>11</sup> Esas fuerzas representadas por la alianza FMLN/FDR en el caso de El Salvador y por la URNG en Guatemala, aunque tuvieron diversos componentes ideológicos en su conformación original, finalmente coincidieron en una propuesta de sustitución revolucionaria del orden existente, partiendo de un paradigma socialista. Socialmente esas rebeliones tienen una fuerte base campesina, e indígena en el caso de Guatemala.

Por otra parte se dió una reacción no armada, proveniente de sectores de la población que reclamaban el fin de la dictadura y la instauración de un régimen democrático según el paradigma occidental. Estas fuerzas se manifestaron principalmente a través de partidos políticos y de otros grupos de presión como sectores empresariales, religiosos, profesionales, etc.. Su objetivo se refería a la democratización y a la reforma

de la sociedad. Ideológicamente, la oposición democrática era bastante heterogénea, pero los demócrata-cristianos ocuparon un lugar central en ella en ambos países. Aunque este tipo de oposición no afectaba con la misma intensidad que la guerrilla a los gobiernos autoritarios, sí incrementó la ilegitimidad de los mismos y su aislamiento en relación a la totalidad de la sociedad.

En el seno de las Fuerzas Armadas se daba una reacción dual ante estos acontecimientos. Por una parte la cuestión de la guerra planteaba la amenaza más grave a la seguridad nacional, tal como la percibían los militares, en la medida que la guerrilla es un contra-ejército, cuyo triunfo significaría la derrota de la fuerza armada institucional y su desaparición, e implicaría además la sustitución del modelo de Estado democrático liberal por un modelo socialista radical (que los uniformados perciben como marxista-leninista) que es para ellos la antítesis de su razón de ser. Por consiguiente el combate a la guerrilla y la búsqueda de la victoria en esa lucha era el objetivo primordial.

Por otra parte, la ilegitimidad de los gobiernos de turno, la creciente corrupción y el "desborde" de la represión estatal que tendía a volverse indiscriminada, era considerado por fuertes tendencias en el seno de las Fuerzas Armadas como otro tipo de amenaza a la seguridad nacional, en la medida en que profundizaba las divisiones políticas, hacía imposible buscar soluciones, a la cuestión social y finalmente se tornaba disfuncional al mismo esfuerzo de guerra. Las Fuerzas Armadas estaban, en su interior, atravesadas por tendencias que enfatizaban solamente un elemento de la crisis (la amenaza de la guerrilla) y las que sostenían que ambos elementos se retroalimentaban uno a otro. Esas diferencias se resolvían en ocasiones violentamente.

En junio de 1979 una situación similar a la que se daba en El Salvador y Guatemala se resolvió en Nicaragua con el triunfo de la revolución, justificando los temores de aquellos oficiales que temían llegar a una situación igual si no se introducían cambios en la situación.

A esa difícil situación político-militar se añadió, a partir de finales de los años setenta, la crisis económica que fue producto, por una parte, de los efectos en Centroamérica de la crisis mundial que en particular incidió en el empeoramiento de los términos de intercambio, en circunstancias en que la inversión privada interna y externa había descendido marcadamente por la turbulencia y que la fuga de capitales dejaba sin dividendos a las economías nacionales. Por otra parte se añadió el manejo muy deficiente de la gestión económica por parte de los gobiernos autoritarios y el grado muy incrementado de corrupción que casi "quebró" a esos Estados.

Finalmente la situación internacional de los gobiernos de El Salvador y Guatemala se había tornado sumamente desfavorable. Las denuncias sobre violaciones a los Derechos Humanos en ambos países y la ausencia de legitimidad por causa de las manipulaciones electorales, habían provocado situaciones de aislamiento en la arena internacional, que se reflejaban en la reducción marcada de apoyos políticos, económicos y

militares para dichos gobiernos, lo que a su vez era percibido por grupos de oficiales como disfuncional al esfuerzo bélico.

En El Salvador, las elecciones presidenciales de 1977 habían llevado al poder al Coronel Carlos Humberto Romero, postulado por el partido oficial "Partido de Conciliación Nacional" (PCN), como consecuencia de un proceso electoral aparentemente viciado y que fue objetado por la coalición opositora "Unión Cívica Nacional" de orientación marxista. Según el reclamo de UNO, su candidato, el Coronel Castillo Claramont había ganado en realidad las elecciones. Cinco años antes, en 1972, esa misma coalición llevando a Napoleón Duarte como candidato igualmente habría ganado las elecciones, pero también en esa oportunidad se habría manipulado el resultado. En dicha ocasión ese fraude provocó inclusive un alzamiento militar democrático en el que se involucró Duarte y que fue aplastado.<sup>12</sup> Para mediados de 1979 era evidente que los grupos que controlaban el poder preparaban un nuevo fraude. La situación de insurrección interna, por otra parte, tendía a incrementarse a medida que el descontento por el régimen alimentaba la rebelión.

El 15 de octubre de 1979 se dió un golpe militar organizado por un sector militar denominado "Juventud Militar" y que contó con la adhesión de todos los sectores de las Fuerzas Armadas excepto los de seguridad. En la proclama del golpe, se justificó el mismo invocando el derecho de los pueblos a la insurrección por la anarquía, violencia y corrupción que existían en el país. Se ofreció la restauración democrática, del respeto a los Derechos Humanos y la solución a los problemas sociales.<sup>13</sup> Se formó una Junta de Gobierno integrada por dos militares (coroneles Majano y Gutierrez) y tres civiles (Dr. Ungo e Ings. Mayorga y Andino).

Este golpe militar inició el proceso de transición. Era clara la voluntad militar de buscar una alianza con la oposición democrática para abrir espacios políticos y socio-económicos. Sin embargo, esa transición se vió afectada por dos hechos:

a) El primero fue la definición al interior de las Fuerzas Armadas y de la oposición democrática, sobre la naturaleza y límites de los cambios deseados. Una primera corriente puso énfasis en el cambio político y en segundo lugar el socio-económico, buscando los mayores niveles de convergencia social, incluyendo a sectores de la clase dominante. Una segunda veía la mismo nivel los cambios políticos y los económico-sociales y postulaba mayor radicalidad y velocidad en ese cambio, asumiendo la necesidad de la fracturación social que ello conllevaba. Algunos "issues" muy conflictivos, como la posibilidad de investigar y sancionar a miembros de las Fuerzas Armadas por pasadas violaciones a los Derechos Humanos estaban también en disputa.

La imposibilidad de ambos sectores de llegar a un entendido, provocó la división tanto del gobierno como de las fuerzas cívico-militares participantes en el mismo. En enero de 1980 la Junta se disolvió a la vez que renunciaban varios miembros del gobierno.<sup>14</sup> La oposición democrática

se fraccionó y el partido social demócrata, así como un sector de los demócrata cristianos optaron por establecer una alianza política con los insurgentes, originando el "Frente Democrático Revolucionario" (FDR) que proclamó un plan de gobierno alternativo, la "Plataforma Programática del Gobierno Democrático Revolucionario".<sup>15</sup> Igualmente en el seno de la fuerza armada la crisis originó el desplazamiento de varios líderes del movimiento de octubre de 1979.

El gobierno se reorganizó después de la crisis, en base a un pacto Fuerzas Armadas-Democracia Cristiana. La Junta se reestructuró varias veces durante el conflicto interno, saliendo de ella el Cnel. Majano y el Dr. Héctor Dada y quedando finalmente presidida por Napoleón Duarte y formada también por el Dr. Ramón Avalos, el General Jaime Abdul Gutiérrez y el Dr. Antonio Morales Erlich. La nueva Junta introdujo medidas de cambio socio-económico, como la Ley de Reforma Agraria (6 de marzo de 1980) y de nacionalización de la banca (8 de marzo de 1980).<sup>16</sup>

b) El segundo fue la continuación e incremento de la guerra interna. Pese al inicio de la transición, los insurgentes no depusieron las armas sino elevaron su accionar bélico. La crisis del primer gobierno-transición y la subsiguiente formación del FDR como aliado del FMLN, fortaleció su posición política y les dió mayor legitimidad internacional. Por consiguiente la transición no revirtió los términos de la confrontación bélica, sino la capacidad militar de los rebeldes tendió a incrementarse en los años subsiguientes.

La continuación de la guerra tampoco permitió la resolución del problema de los Derechos Humanos. Se sucedieron hechos de extrema gravedad, incluyendo el asesinato del Arzobispo de El Salvador, Monseñor Arturo Romero y de cuatro monjas norteamericanas de la orden Maryknoll, así como continuaron operando los "Escuadrones de la Muerte". Los sucesivos gobiernos de la transición solamente en forma paulatina e incompleta han ido avanzando en controlar la involucración de los cuerpos de seguridad del Estado en esos hechos.<sup>17</sup>

En forma similar, el impacto de las reformas introducidas por el segundo gobierno de transición, en especial la reforma agraria, se vió afectado por la persistencia de la guerra.

En retrospectiva, es posible que la transición en El Salvador se hubiera desarrollado con mayor rapidez y menos costo social, si la unidad de todos los sectores de la oposición democrática y las Fuerzas Armadas que se alcanzó con el primer gobierno de transición, se hubiera mantenido. La disputa que llevó a la ruptura de esa unidad tuvo que ver con la forma en que se buscaba concretar cuál es el proyecto de sociedad democrática que se desea y cuáles son las condiciones objetivas que existen para realizarlo, así como en relación al costo que se está dispuesto a pagar. Las fuerzas de transición se dividieron en dos tendencias que en forma muy preliminar podríamos denominar "pragmáticos versus idealistas", y su división tuvo trágicos resultados para la historia de El Salvador.

La transición en Guatemala tuvo antecedentes similares, aunque el

proceso se dió con posterioridad. En 1981 estaba llegando a su conclusión el gobierno del Presidente general Romeo Lucas García, quien había asumido el poder en 1978 en elecciones igualmente tachadas de fraudulentas. Bajo la gestión de ese gobernante se exacerbaron las características negativas del régimen político; las violaciones a los Derechos Humanos y la corrupción llegaron a situaciones extremas y, por otra parte, la capacidad militar de la guerrilla alcanzó sus niveles más altos.<sup>18</sup> En marzo de 1982 se realizaron elecciones nacionales de dudosa legitimidad y el candidato oficial, General Alfredo Guevara fue declarado electo, en un marco de generalizada protesta por parte de los otros partidos participantes, medios de comunicación, etc.<sup>19</sup>

El 23 de marzo de ese mismo año, se desarrolló con éxito un golpe organizado por oficiales de mandos medios y subalternos. En la proclama del golpe<sup>20</sup> se señala el fraude electoral y la corrupción como justificación de la acción, y se promete restaurar la democracia y continuar la guerra contra la insurgencia, a la que se califica de comunista.

A partir de la acción, se constituyó un primer gobierno de transición integrado por el General Ríos Montt, el General Horacio Maldonado y el Coronel Francisco Luis Gordillo. En junio de ese mismo año, el gobierno se reestructuró solamente con el General Ríos Montt.

Tres tipos de problemas caracterizan a este primer gobierno de transición:

a) El golpe y la formación del gobierno había sido decisión militar unilateral. Civiles fueron llamados a puestos de gobierno a título personal. Ya establecido el gobierno, se creó un cuerpo asesor denominado "Consejo de Estado" con representaciones gremiales. Los integrantes fueron nombrados por el gobierno. La única instancia de concertación fue un foro de discusión del gobierno y los partidos sobre las condiciones y procedimientos para la apertura política. A raíz de esas circunstancias, aunque el golpe fue respaldado con entusiasmo por la oposición democrática, esta no se sintió partícipe en los planes del gobierno y los partidos políticos más importantes (entre ellos la Democracia Cristiana) se ubicaron en oposición.

b) El Presidente Efraín Ríos Montt, con una personalidad un tanto excéntrica, desarrolló un estilo de gobierno que fue interpretado como autoritario muy personalista; algunas de sus actitudes provocaron reacciones negativas entre varias capas de la población, en particular el matiz cristiano fundamentalista que imprimió a la administración pública.

c) Los oficiales jóvenes que habían sido los autores del golpe, aunque llamaron a oficiales de mandos superiores a asumir el gobierno, mantuvieron una posición de cierto desafío a la jerarquía normal del instituto armado; varios de ellos constituyeron un grupo asesor del presidente. La visión sobre la naturaleza y alcances de la transición que primaba entre los

Jóvenes oficiales y los mandos superiores diferían en relación a la dimensión económico-social. En tanto que los primeros demandaban reformas, inclusive de la propiedad de la tierra, los segundos pensaban que la transición era de tipo político y que la posibilidad de cambios estructurales quedaría como asunto de los futuros gobiernos civiles.

Las diferencias se resolvieron con un segundo golpe de estado que tuvo lugar el 8 de agosto de 1983 y que depuso a Ríos Montt. En la respectiva proclama, los alzados citan el abuso del poder en beneficio personal, el no respeto a la división Iglesia-Estado y el irrespeto a las jerarquías militares.<sup>21</sup> Fue investido, por la Junta de Comandantes, el General Oscar Mejía Víctores como Jefe de Estado.

Tanto el primero como el segundo gobierno de transición no resolvieron el problema de la guerra ni de los Derechos Humanos. Aunque Ríos Montt emitió un decreto de amnistía, llamando a los insurgentes a deponer las armas, la URNG que en enero de 1982 habría proclamado su plan para la organización de un "gobierno revolucionario, patriótico, popular y democrático" continuó la lucha. Los gobiernos militares combatieron con una nueva concepción estratégica y táctica que les permitió en el espacio de dos años infringir severos reveses a los rebeldes y recuperar la iniciativa militar, aunque el costo humano de la confrontación fue muy elevado.<sup>22</sup> También el problema de la violación a los Derechos Humanos continuó manifestándose. Durante la administración de Ríos Montt, este creó los llamados "Tribunales de Fuero Especial" para juzgar varios tipos de delitos, entre ellos los de rebelión y sedición. Como esos tribunales eran secretos e igualmente lo eran sus procedimientos, provocaron protestas y condenas en su contra, tanto fuera como dentro de Guatemala.<sup>23</sup> Aunque el segundo gobierno de transición los suprimió, continuaron dándose casos de severas y repetidas violaciones a los Derechos Humanos durante ambos gobiernos.

Sin embargo, el gobierno de Mejía Víctores logró establecer niveles adecuados de comunicación con la oposición democrática e ir logrando consensos con diversos actores sociales para la apertura política. Intentó igualmente ese entendimiento para algunas medidas socio-económicas, especialmente de tipo fiscal y agrarias, pero no lo logró, manteniendo una permanente disputa con los sectores empresariales.

Como se indicó antes, el régimen político hondureño no tuvo las mismas características de los casos ya mencionados. Si bien a partir del golpe de López Arellano en 1972, Honduras va tener casi diez años de gobiernos militares de fuerza, la relación entre el Estado y la sociedad civil no se estructuró sobre ilegitimidad y represión. Por el contrario, durante la llamada "primera etapa" de esos gobiernos, entre 1972 y 1975, López Arellano llevó a cabo una política social que incluyó la reforma agraria. El proyecto reformista de ese gobierno fue en la época comparado con los "reformismos militares" que tenían lugar en Perú y Panamá, pero al igual que el peruano y en forma disímil al panameño, el proyecto no buscó estructurar una alianza con sectores civiles, en especial con partidos

políticos, sino que se ejecutó únicamente desde el Estado.<sup>25</sup> El proyecto de reforma fue moderado y aparte de la cuestión de la tierra (menos conflictiva en Honduras por las grandes disposiciones de tierra ociosas en comparación con el Salvador y Guatemala) incluyó medidas de recuperación de riquezas nacionales y de creación de espacio para la organización social. Con todo y su carácter moderado, ese proceso de reformas contrastó drásticamente con la naturaleza represiva de las relaciones gobierno-pueblo que se estaban conformando en los otros dos países centroamericanos analizados. Por consiguiente la sociedad funcionó con menos conflicto, al irse dando espacios de planteamiento y procesamiento del problema social. No se llegó a conformar una alternativa revolucionaria de importancia al proyecto; aunque a partir de 1978 empezaron a reactivarse viejos grupos insurgentes (como el "Frente Morazanista para la Liberación Nacional"), o se organizaron nuevos ("Movimiento Popular Cinchonero", "Fuerzas Populares Revolucionarias Lorenzo Zelaya", PRTC) y dichos grupos mantienen cierto nivel de acción hasta la fecha, lo reducido de su militancia y de la naturaleza de sus acciones permite deducir que no han llegado a generar capacidad de convocatoria hacia la población, constituyendo por ello un problema menor para la seguridad nacional.

En abril de 1975 López Arellano fue depuesto en un movimiento interno del Ejército, en relación a un escándalo que implicaba acusaciones al gobierno de haber sido sobornado por una transnacional bananera. El cambio no obedeció directamente a resistencias al proyecto de cambio; aunque esta razón también estuvo presente, lo decisivo fue la dinámica interna en las Fuerzas Armadas. Asumió el poder el General Juan Alberto Melgar Castro, bajo cuyo gobierno el proyecto reformista fue perdiendo intensidad hasta prácticamente paralizarse.

En la medida que la proclamación de un plan de cambio había sido la idea animadora del régimen militar, al desaparecer el mismo no se configuraba una justificación del gobierno de los uniformados; esa situación fortaleció la demanda de la oposición democrática que en este caso pedía el retorno a la institucionalidad constitucional. Sin embargo el gobierno de Melgar Castro parecía poco inclinado a devolver el poder a los civiles, a ello se añadieron nuevamente denuncias de corrupción y narcotráfico a nivel gubernamental. En un segundo golpe interno, Melgar Castro fue destituido en agosto de 1978.<sup>26</sup> Le sucedió una Junta Militar presidida por el General Policarpo Paz García, que se puede calificar de gobierno de transición en la medida que su objetivo central fue preparar las condiciones para la salida de los militares del control directo del gobierno. Ese proceso de salida se aceleró no tanto en relación a condicionantes internos, sino a la agravación de la crisis centroamericana a partir de junio de 1979, con el triunfo de la Revolución Sandinista.

### La agenda de consolidación.

Como vimos antes, el proceso de transición en los tres países pasó por las mismas etapas, a saber: a) golpes o cambios importantes no consensuales en el seno de las Fuerzas Armadas, afectando la integración del gobierno, b) formación de uno o más gobiernos de transición, que organizan la apertura política, c) elecciones, para Asamblea Constituyente y para el Organismo Ejecutivo y el Legislativo.

Este proceso se dió con el siguiente ritmo en los países bajo análisis:

País	Golpe militar	Elecciones constituyente	Elecciones presidenciales
Honduras	Agosto 1978	20.04.1980	29.11.1981
El Salvador	15.10.1979	28.03.1982	25.03.1984
Guatemala	23.03.1982	Junio 1984	Diciembre 1985

Fuentes: Gabriel Aguilera/Edelberto Torres-Rivas (editores) *Centroamérica: Los Hechos que Formaron la Crisis* ICADIS, San José, Costa Rica, 1986.

Si bien la asunción del poder por gobiernos civiles, libremente electos, concluye el acto de la transición en sí, la culminación de esa fase y su conversión en la de consolidación, así como el desarrollo de esta última, están determinados por la necesidad de solucionar una serie de problemas que en última instancia, dicen una redefinición de las Fuerzas Armadas no solamente dentro de la sociedad política sino en relación a la sociedad civil.

La agenda a resolver contiene los siguientes puntos:

#### *El pacto de entrega*

Las Fuerzas Armadas, al convocar las aperturas y entregar el poder, no lo hacen incondicionalmente; plantean, por el contrario, un conjunto de condiciones para fijar las reglas de relación entre ellos y el gobierno civil. Esa negociación no es por supuesto, institucional, en la medida que la legalidad republicana no la contempla ni la admitiría. Más bien negociación y pacto se ubican en otro terreno, en el de la *realpolitik*, en la cual actores sociales poseedores del poder negocian en base al mismo.

La definición del pacto de entrega no suele ser formal, aunque hay precedentes en que inclusive se ha concluido en base a documentos firmados.<sup>27</sup> Mas bien toma la forma de conversación y acuerdos no registrados, basados en entendimientos de buena fe entre los participantes, y que no incluye previsiones de sanción en caso de incumplimiento, más que en forma implícita. El pacto se puede negociar por partes, usualmente la primera es la negociación entre Fuerzas Armadas y partidos políticos, sobre determinadas previsiones constitucionales que atañen al Ejército o a

sus intereses; una segunda puede ser una negociación similar con los principales candidatos presidenciales y la tercera se da con el candidato electo.

En el curso de las negociaciones, las partes van buscando coincidencias entre sus intereses. Para los uniformados, esos intereses suelen referir a lo siguiente: 1) no intervención del gobierno civil en los asuntos internos de las Fuerzas Armadas, es decir, garantía de que no se "manipulará" desde el lado civil la dinámica interna de el Ejército, especialmente lo relativo a cuestiones de poder. 2) Conservación de "áreas de poder" -formales o informales- en disposición de las Fuerzas Armadas y que estas consideran que deben continuar así en razón de intereses de seguridad nacional. 3) Garantías ideológicas, de que el gobierno civil no modificará el régimen político en un sentido incompatible con el modelo democrático occidental. 4) No represalias contra miembros de las Fuerzas Armadas por sus acciones pasadas en cuestiones de seguridad internas.

El interés de la contraparte civil suele referirse a : 1) entrega del poder a las fuerzas políticas legítimamente electas. 2) no interferencia militar en la dirección del Estado por parte del gobierno civil. 3) conformación de las Fuerzas Armadas al rol que le asigna la legalidad establecida.

Cuando la transacción se da en un marco de guerra interna, la preocupación principal de los militares durante la discusión del pacto, es que el cambio de gobierno y las políticas de los nuevos gobernantes, no debiliten el esfuerzo de guerra, sino por el contrario lo refuerzen.

La conclusión del pacto plantea a su vez dos tipos de problemas, los que refieren a su interpretación y los de observancia o cumplimiento. Dada la naturaleza no jurídica de los términos, estos se pueden interpretar en forma diferente por las partes, sobre todo si las personas representantes cambian. Igualmente, la existencia del pacto no garantiza su observancia total por las partes. Siendo en el fondo una cuestión de límites de poder, las partes pueden intentar ampliar esos límites aún en no observancia del acuerdo.<sup>28</sup>

### ***Derechos Humanos.***

Este punto es particularmente conflictivo y se refiere a acusaciones que se formulan contra miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones a los Derechos Humanos cometidas en el marco de las guerras internas, o en general, en el curso de la detención ilegal del poder.

Desde la perspectiva militar, suele considerarse que esas acusaciones no deben generar querrelas judiciales desde el punto de vista formal, porque antes de la entrega del poder se ha emitido decretos de amnistía y, desde una perspectiva más profunda, porque los alegados hechos se habrían dado bajo la lógica de la guerra, en circunstancias que los conflictos internos no se suelen normar por el derecho usual de guerra. El problema es a la vez jurídico y político. Legalmente se pueden seguir procedimientos (revocación de la amnistía, apertura de procesos y eventualmente emisión de sentencias judiciales) relacionados con las

querellas por averiguar la responsabilidad por comisión de hechos delictuosos contenidos en la violación a los Derechos Humanos. Usualmente la ausencia de pruebas<sup>29</sup> no permite el planteamiento de los juicios. Políticamente el gobierno civil debe decidir si enfrenta o no a la institución militar sobre este problema, como lo hizo el gobierno argentino, adoptando medidas que pudieran producir el material probatorio necesario para los procesos.<sup>30</sup>

Este punto puede resultar altamente desestabilizador para la consolidación. Por una consideración de realpolitik los gobiernos civiles suelen escoger el no confrontamiento con los militares. Eso no resuelve el problema, ya que los actores de la sociedad civil pueden mantener la demanda y agitar la conciencia social sobre ella<sup>31</sup> ubicando un problema sin solución.

Si bien una consolidación puede aceptar no resolver ese problema, no puede aceptar que se repita. En ese sentido, la capacidad del entendido entre Fuerzas Armadas y autoridades civiles de restaurar el respeto a los Derechos Humanos es crucial, aunque esa restauración generalmente no sea un acto, sino un proceso. Empero, la situación de guerra interna mantiene una situación propicia para que esos hechos continúen dándose, afectando así severamente el sentido ético de la restauración democrática.

#### ***Áreas reservadas.***

Los gobiernos militares suelen surgir en el marco de un proceso de militarización de la sociedad. En el transcurso de la consolidación esa presencia debe irse reduciendo, hasta que los uniformados ocupen el espacio que les fija la necesidad de defensa nacional y que está señalado en la Constitución y leyes vigentes. Esa reducción puede ser también un proceso y la fijación de los límites precisos de los espacios militares en la sociedad política (y eventualmente de la civil) genera controversia, ya que las Fuerzas Armadas pueden considerar que por necesidades de seguridad nacional, determinados espacios de presencia y/o influencia deben permanecer bajo jurisdicción militar, en particular si se desconfía de la capacidad civil para administrar correctamente esos espacios. En la experiencia centroamericana se han presentado situaciones muy ambiguas, de ocupación mixta de un mismo espacio.<sup>32</sup>

En este punto es muy importante la cuestión de la asignación de recursos. La política para disponer de los recursos, siempre limitados, que sostienen los gobiernos en relación a las demandas socio-económicas y administrativas, no puede considerar las demandas financieras del sector Fuerzas Armadas con el mismo criterio con que se acogen los de otros sectores. Usualmente las Fuerzas Armadas disponen de una asignación considerablemente mayor a las que cubren otras necesidades. Empero la posibilidad de ir reduciendo el gasto de armamentismo no es posible si se mantiene la guerra interna, por el contrario, ese gasto presenta una tendencia incremental. Pero inclusive si un Ejército no está involucrado directamente en una guerra interna de grandes proporciones, puede

considerar que una guerra incipiente o la situación regional, demanda mantener un elevado nivel de gastos de defensa.

Por otra parte, los militares pueden tener dudas sobre la forma de administración de recursos por parte del gobierno civil. Casos de corrupción o de políticas suntuarias de inversión de la administración civil, debilitan las negociaciones de ésta con los militares sobre este punto.

### ***Administración de la guerra.***

Dada una situación de guerra interna, el gobierno civil puede optar por mantener la búsqueda de la solución militar, o sea la derrota militar de los Insurgentes, o bien intentar una solución política, tratando de llegar a un acuerdo político negociado.

Este es otro punto de riesgo para la consolidación, en la medida que en la arena de la realpolitik las Fuerzas Armadas demuestran poca flexibilidad para la negociación con los Insurgentes, pudiendo llegar a aceptar la forma de rendición condicionada pero no aquellas que implican aceptar parcialmente demandas de los rebeldes ni mucho menos las del tipo "sharing power". Dado que una negociación condicionada a discutir los términos de la rendición no resulta aceptable para fuerzas insurgentes que tengan un alto nivel de desarrollo militar, los gobiernos civiles de hecho no pueden plantear una aproximación realista a la solución política. De allí surge una situación compleja: puesto que el tipo de guerras internas centroamericanas no parece tener perspectivas de solución por la vía militar<sup>33</sup> y tampoco hay condiciones para la solución política, es previsible que continuarán. Su persistencia, sin embargo, distorsiona fuertemente el proceso de consolidación, inclusive existiendo el riesgo de que los "congele" en su desarrollo.

### ***Los cambios socio-económicos.***

Las transiciones satisficieron las demandas de democracia política que subyacían en el inicio de la crisis, pero no las de cambio socio-económico. Las Fuerzas Armadas, viendo este problema desde la perspectiva de la guerra, entienden y propugnan la necesidad de cambios en ese sentido, única forma en que podrían acercarse a una definición favorable de la guerra. Una reforma agraria, por ejemplo, si es decretada en el momento oportuno,<sup>34</sup> puede provocar un cambio de lealtades en las masas campesinas empobrecidas, que son una parte importante de la base social de los insurgentes; sin embargo los militares entienden que esa es cabalmente una atribución de los gobiernos civiles.

Ahora, los gobernantes civiles enfrentan otro tipo de presiones, además de las que provienen del sector militar. Su relación, por ejemplo, con sectores de la clase dominante, particularmente con los de pensamiento oligárquico, no es fácil o bien esos intereses están representados adentro del gobierno. También estilos de gobierno, que parten de una estrategia consensual entre los factores de poder de una sociedad<sup>35</sup> hacen que no se preconicen mecanismos de reforma rápida y

profunda que sectores de las Fuerzas Armadas podrían estimar deseable. La no definición de este problema atrasa la consolidación, ya que ésta involucra no solamente la esfera política sino la problemática global de la sociedad.

### ***Los actores externos.***

Los diversos actores internos de los procesos de transición y consolidación en los países centroamericanos bajo estudio, no son los únicos que definen ellos la problemática respectiva. Dado el reducido tamaño de esos países y su baja disponibilidad de recursos humanos y materiales, así como la internacionalización del conflicto centroamericano, que siendo originalmente de naturaleza Norte-Sur tiende a convertirse en un conflicto Este-Oeste, hace que el peso de los actores externos dentro de la dinámica de cada país sea, según la coyuntura, o muy importante o decisivo. Sin tomar en consideración las formas de acción e influencia de esos actores y los intereses que los motivan, no es realista plantear una solución al mismo.

Los gobiernos y Fuerzas Armadas de los Estados que analizamos, consideran que los movimientos insurgentes que existen en sus países tiene fuentes de apoyo externo<sup>36</sup>. Por otra parte, la proyección de los intereses geopolíticos del gobierno norteamericano a la región centroamericana, hace que su presencia sea muy fuerte en dos de los países en estudio. Así, la asistencia económica y militar norteamericana es vital en el esfuerzo de guerra del gobierno de El Salvador y es fundamental en la acelerada militarización de Honduras, aparte de que en este último país, la presencia física de las Fuerzas Armadas norteamericanas es la mayor del Istmo, si se excluye a Panamá. El grado de dependencia se va creando respecto a la asistencia norteamericana a los Estados y la intención norteamericana de buscar que los países centroamericanos jueguen roles dentro de una estrategia regional que se define en buena medida por la confrontación con Nicaragua, lo que crea límites a la capacidad de actuación autónoma internacional de los países afectados. Esto es especialmente visible en el caso de Honduras.

El conflicto regional confronta un problema parecido al de las guerras internas: las escasas perspectivas de que haya una definición de tipo militar. Igualmente se plantea la posibilidad de solución política<sup>37</sup>, dentro de la cual las alternativas que plantea el Plan de Paz adoptado en Guatemala a propuesta del Presidente Oscar Arias de Costa Rica, es una de las más promisorias. Aunque la solución política a nivel regional significaría crear las mejores condiciones para el avance de los procesos de consolidación, se requeriría que los actores externos tuvieran voluntad de buscar ese tipo de solución. A la vez los acuerdos de Guatemala tienen efectos internos que refieren nuevamente a la cuestión de la administración de la guerra y las diferencias que sobre ello pueden tener los actores internos.<sup>38</sup>

## **Conclusión.**

El proceso de consolidación de las transiciones centroamericanas requiere la resolución de los problemas de la agenda respectiva. De ellos, el más importante es probablemente el de la guerra interna, sin cuya resolución tampoco se pueden superar otros problemas. La guerra ciertamente ha dado como resultado la modernización de las Fuerzas Armadas. En los tres países, las armas de aire y tierra disponen de ingenios bélicos modernos, en algunos casos de última generación, los oficiales y tropas tienen experiencia de combate o, como en Honduras, han estado sometidos a incesantes entrenamientos. Las necesidades contrainsurgentes han expandido las áreas clásicas de formación militar. Sin embargo, la guerra mantiene un rol necesariamente preponderante de las Fuerzas Armadas en relación a otros actores sociales, con niveles de autonomía que no son compatibles con la consolidación. Aparte de los elevados costos directos humanos y materiales del conflicto, los estados centroamericanos tienen que dedicar porcentajes considerables de sus presupuestos a los gastos militares, en desmedro de otros esfuerzos de desarrollo. Empero, el problema de la guerra interna está vinculado al de la acción de los actores externos, cuya voluntad está fuera de la esfera de influencia de los países de la región. Guerra interna y políticas de actores externos son las dos caras del problema central de la democratización en Centroamérica. De allí, aunque difícil, los diversos esfuerzos de paz que se realizan y que pueden abarcar el conflicto en sus diversas manifestaciones, tanto internas, como entre Estados centroamericanos, como entre estos y actores externos, representan el camino más seguro para la democratización de los países del área.

Sin embargo hay otros elementos. La cuestión de la construcción de un régimen democrático no es solamente problema de la influencia y el pensamiento militar, también tiene que ver con el rol que juegan los partidos y en general los actores civiles. Cuando la dirección civil del Estado no se realiza en función de los intereses nacionales, ni se plantea la defensa de la soberanía nacional y la actuación autónoma en la arena internacional, el hecho físico de la dirección civil del gobierno no es sinónimo de democratización. Un ejemplo de esa situación se dió en el caso de Honduras, país en el cual hechos de violaciones a los Derechos Humanos y asunción de una política exterior que concluyó en severas limitaciones a la autonomía internacional se presentaron después que los militares se habían retirado y el gobierno civil ya había asumido el poder. Incluso en ese caso el gobierno civil se involucra en manipulaciones unilaterales internas a las Fuerzas Armadas con resultados negativos.<sup>30</sup>

También es importante precisar la naturaleza del modelo democrático que se quiere construir. Las Fuerzas Armadas perciben por tal el prototipo de democracia occidental, expresado en su dimensión política, y aceptan también, por motivos militares, la necesidad del cambio socio-económico. Un modelo diferente, como el de Nicaragua, que enfatiza simultáneamente

lo que allí se denomina la democracia participativa a la par de la distributiva, o bien los que tienen una concepción diferente de las Fuerzas Armadas, no sería aceptado. Tampoco se aceptarían medidas aunque fueran compatibles con un ordenamiento democrático occidental, si afectaran la naturaleza de las Fuerzas Armadas. Es por ello imposible pensar en la repetición de un hecho histórico como el costarricense, que precisamente en la coyuntura histórica que consolidó su sistema democrático, en 1948, abolió el Ejército.

Igualmente es de relevancia la definición de la política de seguridad nacional. La perspectiva clásica define esta política en cuanto a la defensa de la integridad y soberanía nacionales; otras percepciones la hacen pasar por la solución de los problemas sociales de una nación. La redefinición de lo que es realmente cuestión de seguridad nacional para un país, debe ser elaborada conjuntamente por los militares, el gobierno y los actores civiles, sin interferencias externas. El actual conflicto centroamericano, por ejemplo, ha creado, en interés de actores extrarregionales, dimensiones de seguridad nacional, que no responden a motivaciones internas.

Finalmente, los actores civiles y militares deban construir entre sí una relación moderna y realista, que no se base en el conjunto de estereotipos que actualmente suelen salpicar esa relación.

Los actores civiles tienden a ver a los militares en bloque, sin distinguir sus tendencias y posiciones internas. Piensan que su mentalidad está orientada en forma unidimensional por los intereses bélicos. El enfoque en cuanto a la relación oscila entre admitir su detentación de un poder más allá de lo que su función requiere y por consiguiente buscar su apoyo mediante el halago y la involucración en intereses concretos, o bien manipular y dividir a los sectores militares en irrespeto a su naturaleza y tarea.

Por parte de actores militares, es usual percibir a los civiles como "políticos", personajes que actúan motivados por la búsqueda del interés personal en desmedro de los intereses nacionales, actitud que reflejarían en su participación en instancias gubernativas. También hay confusión entre los actores de sectores populares que plantean demandas de cambio y grupos insurgentes. Los ejércitos no se ubican aún como instituciones estatales que deben, fuera de lo que requiere su naturaleza, ser susceptibles de ser analizadas por la opinión pública en el cumplimiento de sus tareas.

Es claro que hay problemas de modernidad en la problemática que hemos analizado. Las sociedades de esos países centroamericanos aún no han resuelto un conjunto de problemas fundantes, no solo la construcción de regímenes democráticos y de una relación moderna entre las Fuerzas Armadas y el resto de la sociedad civil, sino los más apremiantes y elementales, como son los de acceso de la población a la alimentación, la salud, el empleo, la educación. Sobre esa situación de por sí conflictiva se sobrepone la acción de los actores extrarregionales. La real transición a la democracia no es solamente la apertura de espacios políticos, sino la resolución de todos esos problemas.

## Notas.

1. Para un análisis de la transición revolucionaria en Nicaragua, ver: José Luis Coraggio/Carmen Diana Deere ( Coordinadores) *La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos Siglo XXI Editores/CRIES/Pacca*. México, 1986. 408pp.
2. La definición democrática de ambos movimientos se hace respectiva en Junta Revolucionaria de Gobierno: *Decreto N.º 17*, Guatemala, 28 de noviembre de 1944. Reproducción de la Editorial José de Pineda Ibarra, Guatemala, 1967, 12pp.; y Consejo de Gobierno Revolucionario *Decreto N.º 7*, 16 de diciembre de 1948, transcrito en : Jorge Cáceres *El Partido Revolucionario de Unificación Democrática: un estudio de las ideologías radicales en la formación social salvadoreña*. Tesis de Doctorado, Universidad de Essex, 1978. Inédita.
3. Sobre la revolución de 1944 en Guatemala, ver Guillermo Toriello Garrido: *Trás la Cortina de Banano*, Fondo de Cultura Económica, México 1976, 277 pp.. Sobre la revolución de 1948 en El Salvador, ver Jorge Cáceres, op. cit.
4. La literatura sobre el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz es abundante. Ver: Stephen Schlessinger/Stephen Kinzer *Bitter Fruit* Doubleday & Company, New York, 1982, 320 pp.
5. Jorge Cáceres, op. cit.
6. Ibid.
7. Los casos de violaciones a los Derechos Humanos en El Salvador y Guatemala, fueron objeto de consideración y resoluciones de condena en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Asamblea General de ese organismo, entre 1980 y 1985. El caso de El Salvador continúa siendo analizado en esas instancias.
8. Leticia Salomón *Militarismo y Reformismo en Honduras*. Editorial Guaymurás. Tegucigalpa, 1982, 246 pp.
9. Ibid.
10. La reforma agraria guatemalteca, entre enero de 1953 y junio de 1954, expropió y repartió 603.615 hectáreas de tierra. La hondureña, a partir de 1974, repartió 218.000 hectáreas. Sin embargo después del derrocamiento de Arbenz, la mayoría de los lotes repartidos a los campesinos revirtió a sus antiguos propietarios. Cifras en Guillermo Paz *Guatemala: Reforma Agraria*, EDUCA/FLACSO , Costa Rica 1986. 277 pp y Jorge Arturo Reina *Análisis de los Conflictos en América Central*. CEDAL, Costa Rica, 55pp.
11. Para una historia de la guerra interna en Guatemala, ver Gabriel Aguilera *Las fases del conflicto bélico en Guatemala. 1961-1985* Doc. inédito, y George Black et. al., *Garrison Guatemala Monthly Review Press*, New York, 1984. 198pp.
12. Napoleón Duarte. *My History* G.P. Putnam's Sons. New York, 1986. 284 pp.
13. El texto en *Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador*. (Emitida el 15 de octubre de 1979) Revista ECA, N.º.372/373, octubre-noviembre de 1979.
14. Sobre la disputa entre ambos sectores ver los documentos *El Gabinete de Gobierno, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y funcionarios de instituciones autónomas, se dirigen a las Fuerzas Armadas por Intermedio del COPEFA; el COPEFA responde al Gabinete, Magistrados y otros funcionarios del gobierno; y renuncias de los miembros civiles de la Junta Revolucionaria de Gobierno, Gabinete, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y funcionarios de las Instituciones autónomas*. En: ECA, N.º. 375/376, enero-febrero de 1980.
15. El texto en Rafael Menjivar *El Salvador: el eslabón más pequeño*. EDUCA, San José, 1980.
16. Gabriel Aguilera/Edelberto Torres-Rivas (editores): *Centroamérica: los hechos que formaron la crisis* (Serie Para Entender Centroamérica) ICADIS, San José, Costa Rica, 1986. 227 pp

17. En este sentido el relato del Presidente Napoleón Duarte sobre los problemas que confrontó la investigación sobre el asesinato de las religiosas de Maryknoll. En Duarte, 1986

18. Op. cit

19. Sobre esas elecciones, ver *Congreso declara: Guevara Presidente*. En Inforpress Centroamericana, 485, 18 de marzo 1982.

20. Texto de la "Proclama del Ejército de Guatemala al Pueblo" en *Política y Sociedad* 15, julio-diciembre, 1984.

21. Texto de la *Proclama del Alto Mando y del Consejo de Comandantes Militares*, en que relevan a Ríos Montt. Ver *Política...* op.cit.

22. Entre 1980 y 1984, hasta 75.000 personas perdieron la vida entre la población civil del país, como consecuencia de la guerra. Datos en Chris Krueger y Kjell Enge: *Security and Development Conditions in the Guatemalan Highlands*. Washington Office on Latin America, Washington 1985, 74pp.

23. Un análisis de dichos tribunales en Conrado Alonso: *15 fusillados al alba*. Sevilprensa Centroamericana, Guatemala, 1986, 242 pp.

24. Sobre esa situación ver *Organization of American States: Report on the Situation of Human Rights in the Republic of Guatemala*. OEA/ Ser. L/V/II.61 Documento 47 Revista 1 October 5, 1983. 134pp.

25. Jorge Arturo Felna: *Análisis de los conflictos en América Central*. CEDAL, San José, Costa Rica. 1987 55 pp.

26. Richard Millet "Historical Setting", en James D. Rudolph *Honduras, A Country Study*. American University, Washington D.C. DA Pam 550-151, 1984. 294 pp.

27. El pacto de salida del gobierno militar guatemalteco, en 1966, fue consignado en un documento donde se establecían las condiciones impuestas por los comandantes del Ejército de Guatemala y que fueron aceptadas por el Presidente y Vicepresidente electo. Aunque secreto, con el tiempo se publicó el facsímil. Ver "El pacto secreto de 1966" en *Polémica*, 14. 1984.

28. En el caso del pacto guatemalteco de 1966, un año después el Presidente civil, Julio César Méndez, apoyándose en un sector dentro de las Fuerzas Armadas, destituyó a varios jefes militares, lo que el mencionado pacto impedía. Ver Gabriel Aguilera/Jorge Romero Imery *El Proceso de Terror en Guatemala*, EDUCA, Costa Rica, 1981. 281pp.

29. La limitación en el tratamiento exclusivamente judicial de este problema, se evidenció en El Salvador, en las pesquisas para investigar varios asesinatos famosos, como los mencionados del Arzobispo Arturo Romero y de las monjas de la orden Maryknoll. Napoleón Duarte, op.cit. En el caso de Guatemala las acciones de tipo judicial ordenadas por el Organismo Judicial de ese país ante las demandas del "Grupo de Apoyo Mutuo de Familiares y Personas Desaparecidas" durante el año de 1986, no habrían resuelto el paradero de más de tres casos, entre los miles presentados. "GAM: Tres años de lucha" en *INFORPRESS Centroamericana* 742, 11 de junio de 1987.

30. Ejemplo de una pesquisa exitosa, por haber existido la voluntad política de llevarla a cabo, es la que tuvo lugar en Argentina después de la transición. Descrita en *Nunca Más Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. EUDEBA, Buenos Aires. 1985

31. Ese es el caso de las campañas del GAM en Guatemala y de COMADRES y otros grupos humanitarios en El Salvador.

32. Esa es la situación con la estructura conocida como "Coordinadores Inter-Institucionales" concebida e iniciada por el Ejército de Guatemala en 1982-84 como una estructura paralela de Administración Pública, de motivación contrainsurgente, que la administración demócrata cristiana ha tomado como el "esqueleto" para organizar los "Concejos de Desarrollo" de motivación desarrollista.

33. La guerra en Guatemala se desarrolla desde hace 27 años y la salvadoreña se inició en 1969.

34. La reforma agraria decretada por la Junta Revolucionaria de Gobierno en El Salvador en 1980, se aplicó en una situación de guerra que disminuyó su efecto político. Por otra parte, el gobierno provisional de tendencia conservadora a partir de 1982 interrumpió la aplicación de sus posteriores etapas. Ver William Leo Grande "Las Opciones de la Política Norteamericana en Centroamérica", en Olga Pellicer, Richard Fagen (eds.) *Centroamérica: Futuro y Opciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
35. Esa es la filosofía política proclamada por el actual gobierno demócrata-cristiano de Guatemala, denominada de "concertación". Ver Vinicio Cerezo "Discurso de toma de posesión de la presidencia". En *Panorama* 1 enero-febrero, 1986.
36. Se indica a Nicaragua, Cuba y otros países que apoyan a los insurgentes. Ver Napoleón Duarte op. cit. y Edgardo Paz Barnica *La política exterior de Honduras (1982-1986)* Editorial Iberoamericana, Madrid, 1986. 493 pp.
37. Para una discusión de los escenarios de negociación regional ver Gabriel Aguilera "La Democracia y el Conflicto Bélico en Centroamérica". En *Cuadernos Americanos* 2, marzo-abril, 1987.
38. Sobre esa situación en Honduras ver Jorge Arturo Reina op. cit. y Mark Rosenberg: *Can Democracy Survive the Democrats? From Transition to Consolidation in Honduras*. Paper, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, October 24, 1986.
39. La particular relación de poder establecida entre el general Gustavo Álvarez y el Presidente Roberto Suazo Córdova en Honduras, entre 1981 y 1984, ilustra ese punto. Rosenberg, op. cit.

# 4 Los legados de los procesos de transición a la democracia en Argentina y Uruguay

*Carina Perelli*

El primero de diciembre de 1983, Raúl Alfonsín asumió como Presidente de la Nación Argentina. El primero de marzo de 1985, Julio María Sanguinetti juró como Presidente de la República Oriental del Uruguay. Ambos debían sus cargos al éxito de sus partidos en comicios percibidos como libres y competitivos, en suma, democráticos<sup>1</sup>.

Tras largos años de gobierno militar<sup>2</sup>, los habitantes de los países del Plata retomaban contacto con la democracia liberal y con el estado de derecho, tan vapuleados en la retórica y en la práctica de la izquierda, tan descuidados por el común de los ciudadanos y por sus representantes, a lo largo de los sesenta y a principios de los setenta<sup>3</sup>.

Vastos sectores juveniles, socializados total o parcialmente bajo la dictadura, se aprestaban, esperanzados, a experimentar por primera vez la vida cotidiana bajo ese bien político tan mentado por sus mayores: un régimen democrático.

Muchos de los otrora acervos críticos de "los formalismos políticos burgueses que enmascaran las relaciones básicas de explotación", sobrevivientes de esa generación del 68' que quiso transformar la utopía en topía, emergieron del exilio, el inhilillo, la cárcel o el chupacero<sup>4</sup> para librar cheques de confianza política en blanco a ese régimen burgués que la dictadura les había enseñado a revalorizar.

Las generaciones socializadas bajo un régimen demoliberal<sup>5</sup>, o a la sombra del ideal demoliberal<sup>6</sup>, que asistieran, alarmadas, a la pugna por la hegemonía de dos concepciones de la "violencia que funda el derecho"<sup>7</sup>, en un pasado no tan lejano, y a las consecuencias de la victoria de una de las posturas, respiraban aliviadas, dispuestas a volver a un "declamos ayer" democrático, real o imaginado.

Cualquiera que fuera su punto de origen doctrinario o experiencial, cualquiera que fuera su meta a largo plazo, la masa de los ciudadanos había logrado un frágil consenso por aquellos días: la democracia, por muy "formal" que fuera, era preferible a cualquier otro régimen de gobierno. Parecía que lo imposible estaba a punto de lograrse: un ethos democrático en ciernes cimentaba bases de validez discursiva comunes a todo el espectro político. Parecía que, de una vez y "para siempre", se había exorcizado el fantasma del debate -que tanto había agitado los ánimos (y

las prácticas políticas)- sobre la legitimidad del régimen democrático en el Río de la Plata. La dictadura militar había servido para algo, después de todo.

En la euforia del diálogo reencontrado, pocos parecían advertir los problemas que aún quedaban por resolver. Para la gran mayoría, la transición había terminado con el juramento presidencial. En un ejercicio colectivo de *wishful thinking*, se olvidaron, silenciaron o pasaron por alto, los items de la agenda aún por tratar: la inserción de unas Fuerzas Armadas fuertemente politizadas en un régimen cuya liminaridad doctrinaria no podía reconocerlas como actor político<sup>8</sup>; la clausura simbólica del pasado, representada básicamente aunque no exclusivamente por el enjuiciamiento a las violaciones de los derechos humanos acaecidas durante el gobierno militar; las rupturas generacionales, manifestadas con especial énfasis en la falta de relevos a nivel de la clase política, y en la dificultad de esta para encontrar un discurso capaz de interpelar a la totalidad de una población fuertemente heterogénea; el legado del miedo y la pérdida de ese sentimiento de seguridad que permite un ejercicio pleno y responsable de derechos y obligaciones en un marco demoliberal; los sentimientos de culpa -y la posible sobre-reacción compensatoria que dichos sentimientos podrían acarrear a futuro- de una población que no había resistido al autoritarismo militar<sup>9</sup>; los límites externos al cambio, tanto económicos como políticos.

Mientras la ciudadanía festejaba la recuperación del paraíso perdido, la clase política -que sí era consciente del hecho que los problemas de la transición estaban lejos de haber acabado- prefirió diferir el tratamiento de una agenda amarga y dura. Después de todo, en un régimen democrático y representativo, los aguafiestas que sólo prometen "sangre, sudor y lágrimas" corren el riesgo de ser severamente penalizados por el voto popular. El altruismo trágico, como bien saben los políticos, sólo funciona en épocas de gran crisis.

Por otra parte, al recuperar una arena que por derecho le es propia, la elite política también se reencontró con viejos reflejos, aquellos mecanismos de operación del sistema político que, en el pasado, habían dado buenos dividendos: la negociación de cúpula, la apelación al realismo político y a la razón de Estado, la justificación de la acción política con argumentos exclusivamente políticos. Probablemente ningún sector de la sociedad haya sido tan afectado por el "declamamos ayer" como la comunidad política que (re)asumió por esos años la representación de la ciudadanía. Probablemente ninguno, tampoco, haya minimizado más los cambios procesados durante el régimen de facto al interior de la sociedad civil, por un lado; del actor militar por el otro.

Aún los sectores más lúcidos de la clase política percibían como negociables los últimos legados de la transición. Las violaciones de Derechos Humanos, y las múltiples secuelas traumáticas de la represión, tras la necesaria catarsis popular, serían resueltas con criterios exclusivamente políticos. La reinserción de las Fuerzas Armadas, percibida

como (re)incorporación a la tradición democrática de un grupo difuso y laxo de individualidades denominado genéricamente "los militares", se produciría, de suyo, una vez normalizado el funcionamiento del sistema político y aquietados los ánimos, al aplicarse acciones individuales, mezcla de "big stick" y caramelos, que permitiesen cooptar/disciplinar a las distintas personalidades castrenses<sup>10</sup>. Los límites en los esquemas perceptivos<sup>11</sup> eran tales, que el problema de los militares no era visualizado aún como "la cuestión militar".

La propia corporación militar -quizá el actor político menos llamado al autoengaño durante toda la transición política, al haber tomado en todo momento la iniciativa de dicho proceso- también había incurrido en el *wishful thinking*, al menos sobre tres aspectos cruciales de la situación que habría de enfrentar tras la inauguración e instalación del nuevo régimen.

En primer lugar, minimizó los costos que su gestión de gobierno -tanto desde el punto de vista económico como represivo- podía tener en términos de desprestigio de la imagen de las Fuerzas Armadas a los ojos de la población civil. Si un ligero resentimiento y menosprecio tiñó siempre las relaciones de la sociedad civil con la corporación armada en nuestros países, al finalizar el último mandato militar tales matrices se habían transformado en barreras insuperables. Los militares, de "milicos"<sup>12</sup>, pasaron a "milicos asesinos y ladrones", un mundo aparte con el que no había interrelación posible.

En segundo lugar, los cuadros militares sentían que habían cumplido con su deber, al salvar a la nación de "un destino peor que la muerte": la posesión de su alma por la subversión marxista<sup>13</sup>. Para ello, había sido necesario someterla, porque no había tiempo de convencerla -operación por demás riesgosa dada la naturaleza del enemigo. Con sorpresa -y dolor, en muchos casos auténtico- iban a descubrir que el sometido, en lugar de amar a sus salvadores y convencerse por sí mismo de las bondades del tratamiento, los odiaba "cordialmente".

En tercer lugar, la corporación armada no evaluó correctamente los costos internos de su transformación en actor político. Si bien llegó a percibir el peligro que para la institución representaba el desgaste, en sus cuadros y estructuras, producido por la administración de lo cotidiano -con los riesgos concomitantes de una creciente "pérdida de pureza castrense" en los miembros de la organización afectados a dichas tareas, que los llevaría a adquirir reflejos "cíviles" y "políticos", y a ambicionar el poder para sí y no para la institución<sup>14</sup>-, no llegó a vislumbrar las fracturas internas que tal transformación podía traer aparejadas. Como veremos más adelante, las divisiones entre "pragmáticos" y "fundamentalistas" no son más que la manifestación fenoménica de una realidad que corre paralela a la que se procesa en el seno de la sociedad civil: la brecha entre "eticista" y "políticos". Tal fractura reviste singular importancia, por cuanto se cruza con la separación de la sociedad civil en grupos de similares, limando la posibilidad de arreglos de cúpula "racionales" y "razonables". En otras palabras, transforma problemas políticos, pasibles de concesiones mutuas,

en problemas de principios, por definición no negociables.

La vigencia del estado de derecho va a actuar como catalizador de estas tensiones, al poner en operación una racionalidad que no es ni ética, ni política: la lógica propia del Derecho. Es la marcha de la Justicia la que va a provocar una serie de reacciones en cadena que transmitirán para socavar, en buena medida, la credibilidad y legitimidad del régimen democrático tan entusiastamente inaugurado.

### **Una nueva alquimia: la transmutación de la política en ética.**

#### **Un primer legado del pasado: ¿Una nueva visión civil del mundo?**

Por sus peculiares características -que los distinguen tanto entre sí como de otros gobiernos militares anteriores<sup>15</sup>-, el último régimen de facto en Argentina, y la única dictadura militar del siglo XX, en el caso uruguayo, marcaron a sus correspondientes sociedades aún más profundamente de lo que pudiera suponerse a primera vista, tanto por la cantidad como por la calidad del control que ejercieron sobre los ciudadanos.

En efecto, si bien la represión implementada en ambos casos como medio de control de la población operó sobre parámetros distintos<sup>16</sup> -acentuándose el sometimiento de toda la población en todo momento, en Uruguay; tendiéndose a la paralización por la vía del terror de sectores sociales claramente delimitados, considerados peligrosos, en la Argentina, ambos sistemas dieron lugar a la eclosión de algunos fenómenos comunes en sus respectivas sociedades: el surgimiento de una "cultura del miedo", caracterizada, entre otros rasgos, por el uso de la voz oblicua<sup>17</sup>, la disociación entre persona y personaje<sup>18</sup>, la consolidación del mito del "ayer mejor"<sup>19</sup>, el vaciamiento y la consiguiente privatización de la esfera de lo público acompañado por la invasión del control público en la esfera privada; la ruptura de la continuidad en la memoria societal, expresada especialmente por el enfrentamiento de memorias generacionales distintas y hasta opuestas; la consiguiente politización apartidista de *locus* atomizados y peculiares a cada grupo o cohorte en los que podía expresarse la voz oblicua; el surgimiento de un "nosotros" difuso pero cargado de resentimiento -que en su expresión máxima se resumía en el "nosotros, los civiles" = "nosotros, los sometidos"-, que trascendía las barreras partidarias y se enfrentaba agónica y antagónicamente a un "ellos" fuertemente demarcado: "ellos, los milicos que nos someten, y que pueden torturarnos o hacernos desaparecer"; la reificación del poder como poder monologal<sup>20</sup> y la concomitante demonización, a nivel del Imaginario social<sup>21</sup>, de todo ejercicio demasiado desnudo o abierto, del poder.

Aún cuando jurar por la Constitución durante la ceremonia de asunción presidencial constituya un ritual que actualiza el mito democrático del estado de derecho, actuar como si, por su intermedio, se pudiera borrar la cultura del miedo construída en nuestros países a partir de la experiencia

autoritaria, tuvo su base en un esquema de pensamiento mágico. Este esquema de pensamiento, sobreimpuesto a un discurso de la racionalidad y el realismo<sup>22</sup>, parece, por otra parte, haber dominado el conjunto del proceso de la restauración -real o simbólica- en Argentina y Uruguay<sup>23</sup>.

De hecho, la cultura del miedo impregnó tanto identidades como prácticas sociales. Algunas de sus manifestaciones fueron rápidamente percibidas, interpretadas y hasta usadas para mayor provecho de la estabilidad del sistema político, por parte de la clase política.

Así, parte de los disciplinamientos adquiridos por la población durante el período de facto, sumados al temor de recaer en una situación "desestabilizante", moderaron en mucho el tenor de los reclamos estrictamente materiales de los trabajadores<sup>24</sup>. El miedo hizo de la prudencia virtud eje de la fuerza centrípeta que redujo el espectro ideológico del sistema político a una serie de matices de centro moderado, desdibujando perfiles de izquierda y de derecha demasiado pronunciados<sup>25</sup> y al tiempo que expulsaba del diálogo entablado sobre estas bases a todo actor "no razonable", incapaz de atenuar el radicalismo de su posición. El miedo constituyó la base misma de la hiperestabilidad del sistema político; hiperestabilidad que, al tiempo que lo tornaba "gobernable", llevaba en sí la simiente de la polarización del sistema y la deslegitimación del régimen<sup>26</sup>.

Otros legados de esta cultura del miedo eran menos fácilmente perceptibles, ya que esta peculiar visión del mundo se hallaba superpuesta a otra, universal y oficial, hija de la tradición demoliberal: la visión de un mundo ordenado por el estado de derecho, con la igualdad como medida, la ley como regla, la justicia como guía. Un mundo bien regulado, pacífico y seguro...tal la topía/utopía que se quería instaurar bajo la restauración<sup>27</sup>. Dicha cosmovisión no es más que la concreción del *agreement on fundamentals* democrático.

El legado subterráneo de los años de terror, sin embargo, no por invisible dejaba de ser esencial. Tres son los rasgos salientes que, a los efectos del presente trabajo, importa destacar, ya que tendrán gravitación directa en la esfera de lo político. Cabe señalar que sólo la mirada retrospectiva es capaz de detectarlos, pues -nota marcante de la cultura del miedo- la expresión de dichos momentos estuvo velada por el manto opaco de la voz oblicua para el ojo no iniciado, mientras los fenómenos se gestaban.

Un primer rasgo o momento está constituido por la priorización de los bienes simbólicos sobre los bienes materiales. Dicha jerarquización, expresada en la atenuación de los reclamos materiales potencialmente desestabilizantes -atenuación manifestada, especial aunque no exclusivamente, en la "razonabilidad" de las plataformas sindicales y de las medidas de lucha adoptadas por las clases subalternas-, tiene un anverso inevitable: la (re)introducción en la arena política de los bienes simbólicos por excelencia, los prejuicios fundantes. Pero, por su misma jerarquía, por su valor isotópico, los principios fundantes -"fundamentals"- despolitizan la arena política, puesto que por definición no son negociables: sobre ellos

sólo puede haber acuerdo o desacuerdo. En definitiva, es como querer discutir sobre los axiomas de la matemática o los principios de la lógica.

Un segundo rasgo o momento de este legado está constituido por un doble movimiento: por un lado, lo personal -y más específicamente los aspectos identitarios- pasa a ser percibido como político; por el otro, lo político pasa a ser vivido como personal por grandes sectores de la población.

Durante años y bajo el influjo de una represión totalizante, los miembros de la población civil tuvieron que desdoblarse en persona y personaje, representando el papel de "buen ciudadano", vigilando que el largo de su pelo, la apariencia de su traje, la expresión de su mirada, el tono de su voz, se conformaran a los parámetros de la máscara que debía ser presentada al exterior<sup>28</sup>. El ciudadano en la presentación del yo<sup>29</sup> se extendía también al tipo, calidad y frecuencia de las relaciones interpersonales que los altos grados de autocensura, desarrollados como estrategia de defensa frente a la posibilidad de ser reprimido, permitían<sup>30</sup>.

Sobrevivir implicaba ser capaz de fundirse con la masa, de mantener el anonimato, de no sobresalir. Ello implicaba, a su vez, un autocontrol riguroso de lo personal, autoagredirse para no ser agredido: hacer desaparecer todo lo que sea capaz de "identificar" a la persona, esa diferencia, ese matiz, que hacen de la persona un yo reconocible. El primer inxilio es entonces el que se da dentro del propio cuerpo. El cuerpo se torna así político, en la medida en que se convierte en ámbito donde se dirimen contiendas de poder. Dichas contiendas alcanzan, por otra parte, su expresión máxima en la tortura y la cárcel, invasión del Otro en el sancta sanctorum del yo: la carne.

Podría aducirse que los miembros de la corporación militar también pasan por un proceso semejante de control de la propia persona -y un aprendizaje del autocontrol-, que el militar debe quizás más que los civiles, dejar atrás sus rasgos distintivos y fundirse con la masa. Salvo que en su caso, ya no se trata de una masa anónima, sino de un cuerpo fuertemente estructurado y disciplinado, de un todo con historia y tradiciones, al que se pertenece con orgullo y por propia voluntad. El cuerpo no es, en su caso, *locus* de una contienda de poder, sino ofrenda que se sacrifica para trascender los límites de la individualidad y convertirse en parte de un corpus mayor: la corporación castrense. No hay autocensura de la propia persona, sino disciplinamiento del yo anterior, que se trasciende para dar paso a un nuevo sentido identitario: el nosotros de la corporación.

La contrapartida de esta invasión de lo público en lo más recóndito de lo privado -la propia persona- es que todo -gestos, miradas, ropa, música, sexo- se politiza. Es el reino de la voz oblicua. Se busca reconocer al otro igual a uno en las expresiones más inocentes en apariencia. La vida entera se vuelve metáfora<sup>31</sup>.

A su vez, debido a este doble aspecto de politización holística, se produce una creciente pérdida del distanciamiento propio de lo estrictamente político, distanciamiento que permite el encuadramiento de

los problemas públicos dentro de los parámetros doctrinarios y de las estructuras organizativas de los partidos políticos y del juego político *tout court*. Cuando lo personal es político, entonces lo político deja de ser analizado a la luz de la propia razón, del cálculo realista, del encasillamiento ideológico, de la tradición partidaria. Lo político también pasa a ser vivido como personal, y a regirse por las normas que gobiernan en esencia la vida privada: los principios éticos.

Un tercer rasgo o momento de este legado se manifiesta en la forma en que las identidades se constituyen durante el período autoritario. Sí, como aducen los psicólogos sociales, no hay autoidentificación posible al margen de las identificaciones que otros hagan de uno, en una situación monológica -como lo es, por definición, la autoritaria- las identidades de los interlocutores se encuentran fuertemente demarcadas. Por un lado, llevando las riendas de un poder que se percibe como absoluto e ilimitado, los militares; por el otro, librados a la merced del discurso vertical, los sometidos, una masa amorfa que construye un sentido de identidad negativa como reflejo del poder que se ejerce sobre ella.

En una situación estructurada sobre el eje sometedor/sometido, la identidad del sometido tiende a construirse sobre el polo de la resistencia. Esta resistencia, que poco tiene que ver con el compromiso ideológico y la acción política clandestina -del tipo de la emprendida por los resistentes y partisanos en la Europa ocupada- y mucho con el sentido que le da la física al término, el sometido opone su fuerza de su inercia al discurso y a las prácticas que vienen "de arriba", que provienen de la autoridad. El dominado se ensimisma, se encierra dentro de los límites protectores de su intimidad, construye paraísos perdidos, suspira por el ayer. Evita al máximo cualquier contacto con el sometedor, al que identifica como el Otro por excelencia, un Otro al que se teme y se odia, pero con el cual no se confraterniza.

Distinta es, en este sentido, y pese a las aparentes similitudes externas, la vivencia de los miembros de la corporación castrense, sometidos ellos también a una jerarquía, a una disciplina y a un discurso monogal. En el seno de la institución militar, la situación no se estructura sobre el eje sometedor/sometido, sino sobre la relación mando/subordinado. Quien ejerce el mando, no es nunca el Otro, sino un espejo en el que el subordinado ve la potencial recompensa a futuro de su lealtad y sacrificio presentes, un miembro del mismo cuerpo, una parte del "nosotros". Ello explica en parte la razón por la cual las Fuerzas Armadas no fueron capaces de evaluar correctamente la extensión del odio y el nivel del resentimiento de una población civil "sometida a disciplina" <sup>32</sup>.

Este primer legado -la constitución de una nueva forma de ver el mundo, principista, eticista y pasional, superpuesta al imaginario social pre-dictadura- tiene, sin embargo, un impacto diferente en Argentina y Uruguay.

En el caso uruguayo, este legado se inserta en el seno de una sociedad homogénea en lo social, fuertemente integrada en términos de su cultura política. Desde comienzos de siglo, y hasta el golpe militar del '73,

el país había consolidado una visión hegemónica del mundo, que se traducía en mitos políticos compartidos por todos los sectores sociales y una historia oficial que hasta los grupos políticos más opuestos consideraban incuestionable<sup>33</sup>. A título de ejemplo, y como bien lo plantea Rial podía discutirse sobre el tono o el matiz del pensamiento de Artigas<sup>34</sup>, cada adversario político buscando llevar agua para su propio molino. Lo que era incuestionable, era la figura misma del prócer en tanto que "padre de la patria". Esta versión hegemónica de la historia uruguaya producía un background común, una "memoria" única, la sensación de un pasado compartido que fluía, sin rupturas, hacia "un futuro hacia adelante". Los términos esenciales contestados<sup>35</sup> se enmarcaban dentro de matrices ideológicas comunes, parte del *agreement on fundamentals* del que todos participaban.

La Argentina, en cambio, y por motivos que no viene al caso reseñar aquí, se debate desde siempre en las contradicciones de la heterogeneidad de su cultura política. Hay tantas versiones de la historia argentina como tendencias políticas y sociales; tantas "memorias" como actores políticos<sup>36</sup>. Allí donde, en Uruguay, Artigas es un prócer establecido, cuya aceptación trasciende las barreras partidarias e ideológicas Mariano Moreno, Juan Manuel de Rosas, Bartolomé Mitre, Domingo Sarmiento, Julio Roca<sup>37</sup> continúan siendo profunda y pasionalmente controvertidos en la Argentina. En el mercado simbólico, existe una multiplicidad de visiones del mundo contrapuestas y, a menudo, antagónicas en oferta. Cualquier nueva tendencia no harán más que agregarse al conflicto de interpretaciones pre-existente.

Por todo lo expuesto, en el caso uruguayo, la nueva visión del mundo, expresada en la práctica por la conversión de los problemas políticos en contiendas éticas, se plantea como una fuerte ruptura del marco de cultura política hegemónica anterior. Esta ruptura trae aparejada una doble consecuencia.

Por un lado, y como se verá más adelante, provoca problemas a nivel de la presentación de intereses por parte de una clase política que continúa operando con los referentes de cultura política anteriores -básicamente estableciendo una fuerte distinción entre la ética y la política, y buscando soluciones políticas a problemas diagnosticados como políticos de acuerdo a este esquema.

Por el otro, puesto que la sociedad uruguaya manejó, en el pasado, un esquema referencial hegemónico, que le permitía interpretar la realidad con parámetros comunes, la nueva visión del mundo tenderá a la hegemonía, dada la disonancia cognitiva que provocaría el vivir en un permanente conflicto de interpretaciones. Esta tendencia se verá facilitada por la igualación de experiencias del período autoritario generada por el tipo de represión y control que se ejerció en el país durante el régimen de facto.

En la Argentina, por el contrario, la visión del mundo "eticista" se suma a las múltiples interpretaciones de la realidad pre-existentes. Ello

facilita su politización<sup>36</sup> y, por consiguiente, la atenuación de su impacto a nivel de la población civil.

Paradójicamente, y como veremos a continuación, estas tendencias se invierten en el otro polo de la relación: los militares. Será precisamente en la Argentina donde la tendencia "eticista" tenderá a un mayor peso en el seno de las Fuerzas Armadas, en tanto que en el seno de la institución uruguaya, el predominio en el control de la fuerza estará del lado de la corriente "política".

### **Un segundo legado del pasado: los cambios internos en la institución militar.**

Tanto en Argentina como en Uruguay, la carrera militar no es un "job"<sup>39</sup>, un trabajo más en el que se puede progresar y se tiene el horizonte económico más o menos asegurado. Por el contrario, la corporación castrense constituye una institución, en el sentido más abarcativo del término<sup>40</sup>.

Ello implica, a su vez, la constitución de una visión del mundo y de una identidad propias, diferente de la predominante en el ámbito no castrense. Esta "ideología orgánica"<sup>41</sup> se estructura sobre la base de valores que, en esencia, han permanecido incambiables desde la Edad Media<sup>42</sup>: honor, dignidad, lealtad, abnegación, mística del deber. La ideología orgánica, internalizada a través del proceso de socialización militar, y actualizada en cada gesto de la vida cotidiana de los miembros de la institución, se traduce en un fuerte *esprit de corps*, un sentimiento del nosotros autopercebido como superior al alter: el civil.

Esta ideología orgánica y esta identidad militar están presentes en todas las Fuerzas Armadas que conservan su carácter de institución. En sí mismas -por muy distintas y hasta opuestas que ellas sean del repertorio de valores y autopercepciones vigentes en sociedades fuertemente permeadas por el espíritu iluminista- no contienen nada que amenace la estabilidad del régimen democrático. Sin embargo, dichos ingredientes se tornan altamente explosivos cuando se mezclan con un tercer componente: el ejercicio cotidiano del poder político.

En efecto, si consideramos la evolución que tuvieron las Fuerzas Armadas en los dos países -pese a las evidentes diferencias entre los dos casos- hay una "trayectoria" común, que tiene como punto de partida el golpe militar, dado por ciertos sectores de la corporación en apoyo de sectores civiles -y que se sintetizaría en la noción de "Fuerzas Armadas como instrumento"- pero que parece, necesariamente, progresar hasta la acción política militar de carácter institucional, guiada por un proyecto más o menos global para el conjunto de la sociedad -y que se resume en el concepto de "Fuerzas Armadas como actor político cuasi autónomo"<sup>43</sup>.

Cuáles son los cambios internos que se procesan en la institución castrense a lo largo de esta trayectoria constituye materia de debate, en la

medida que el tema no ha sido estudiado suficientemente.

Por nuestra parte, creemos que el contacto prolongado con el poder -ya sea por la vía directa, a través del ejercicio cotidiano del mismo resultante del "asalto al Estado" que significa un golpe militar; ya por la vía indirecta, en tanto que actor político indeseado pero omnipresente, que presiona sobre los detentadores civiles del poder representativo desencadena un proceso similar al descrito por Lechner<sup>44</sup> para la izquierda latinoamericana de la década de los 60 y que él denominara "proceso de inflación ideológica".

Dicha inflación está signada por la búsqueda de una visión totalizadora capaz de unificar el sentido del proceso social. La trama de proceso de inflación ideológica está caracterizada por la sacralización de los principios políticos, por la resignificación de la utopía y por la constitución de una fuente de poder específica para dicha resignificación la noción de totalidad como identidad plenamente realizada.

El proceso de sacralización de los principios políticos se traduce en la constitución de fuertes identidades colectivas, propias de comunidades religiosas, y en la búsqueda de "pureza" en su seno. El corolario de este proceso, que redundará en una mayor consistencia ideológica del grupo, es el desarrollo de una tendencia a la demonización del Otro percibido como adversario.

Resignificar la utopía, por otra parte, implica que la utopía se transforma en una meta percibida como factible, y que comienza a definirse, por tanto, como futuro posible. El corolario de esta tendencia, es la adecuación de los medios instrumentales a estos nuevos fines: la aceptación de medios extremos para alcanzar el fin último.

En la medida en que se constituye una fuente de poder específica para la utopía resignificada, dicho proceso tiende a verse acompañado por un cuestionamiento permanente de los espacios establecidos y por la extensión de una racionalidad determinada, propia de un espacio (en este caso, el militar), a toda la vida social. La carga de religiosidad que conlleva esta forma de hacer política y que, para Lechner, intenta contrarrestar el sentimiento de incertidumbre, va a manifestarse en el intento de rendición ética, en la existencia de una mística política de corte revolucionario (si bien este término tenga, necesariamente, la connotación de sentido común que lo asocia a la izquierda) y de "cruzadas de salvación", que confluyen en la apuesta al "hombre nuevo"<sup>45</sup>.

Como expusimos en otro trabajo, el anverso de este proceso, la "deflación ideológica", se caracteriza, a su vez, por la revalorización de la secularización y el llamado al realismo, que "descarga" la política de los compromisos ético-religiosos, desmonta la búsqueda de redención y plenitud, y visualiza la política como el arte de lo posible, por la vía de un llamado a la construcción colectiva del orden.

El ejercicio del poder político por los militares parece haber contribuido a estirar la "limitariedad de la conciencia" de las Fuerzas Armadas -es decir, los límites de lo que se considera como posible y

deseable tanto para la sociedad como para la institución-, posibilitando que tanto la corporación castrense in totum como sus miembros individuales, percibieran a la Institución militar como actor político, sin disonancias cognitivas a nivel del sistema de creencias ("ideología orgánica").

La existencia, en el "mercado Internacional", de doctrinas militares pertenecientes a Fuerzas Armadas prestigiosas -tales como la "doctrine de la guerre revolutionnaire" francesa- que justifiquen esta autopercepción, contribuye a la consolidación y profundización de una mentalidad militar politizada en el sentido schmittiano.

En este sentido, el contacto prolongado de los militares con el ejercicio del poder político operó como la mano de Pandora al abrir una caja que contenía, en potencia, los males del autoritarismo y el mesianismo.

Estos males no fueron dirigidos solamente contra la sociedad de los civiles. Una vez que las Fuerzas Armadas se constituyen en actor político, y en la medida que sigan ejerciendo el poder político durante un período suficientemente prolongado, la corporación tiende a perder su monolitismo institucional. Dentro de la organización militar, comienza a desarrollarse una suerte de sistema político, con partidos y facciones<sup>46</sup>. Esta tendencia hace peligrar la propia existencia de la Institución como tal, al tiempo que provoca un movimiento pendular continuo en la posición castrense "oficial"<sup>47</sup>.

La ruptura del monolitismo de la institución castrense y el surgimiento de partidos, facciones y corrientes de opinión militares, más o menos visibles<sup>48</sup> conlleva la eclosión de vertientes políticas, doctrinarias y éticas variadas, que tienden a nuclearse en las dos corrientes principales: los procesos de inflación y de deflación ideológica. Es lo que los observadores externos a la corporación perciben como la tensión entre "fundamentalistas" y "pragmáticos".

La esencia de la vertiente del fundamentalismo militar es, en muchos sentidos, similar -aunque de distinto signo- a la corriente eticista presente en la sociedad civil. En pleno proceso de inflación ideológica, propugna una visión eclesialística del mundo, cuyo núcleo central está constituido por la sacralización de los principios que guían su accionar -principios que pueden sintetizarse en la lucha entre el Bien, encarnado en el Occidente cristiano, contra el Mal, que se manifiesta en el movimiento comunista internacional- la resignificación de la utopía -representada por la imposición, entendida como "recuperación", de un buen orden seguro, jerarquizado, pacífico, presentado como "inherente a nuestra manera de ser nacional", y la lucha, a cualquier precio y con cualquier arma, contra la "subversión" del Otro demonizado, el "Comunismo apátrida", que intenta desnaturalizar la nación, imponiéndole un buen orden "ajeno a nuestra forma de vida"-; la totalidad entendida como identidad plenamente realizada- resumida en la evaluación de la lógica militar a lógica societal, la búsqueda de la depuración de la nación de todos los elementos que le son ajenos, sobre la base que "la subversión está en el error", "en un mundo en que el objetivo de las fuerzas enemigas es la mente antes que el propio cuerpo" el intento de

construcción de un "hombre nuevo" en el seno de la institución castrense: el soldado-político, el oficial "duro y eficiente conductor de hombres", dotado de "una sólida coraza moral, como no lo debe haber estado nunca hasta ahora, haciéndole consciente del papel que debe desempeñar en la defensa no sólo del territorio nacional y de su población, sino también en la de su concepción democrática, inserto en la civilización occidental (y cristiana) en la que hemos nacido y a la que hemos pertenecido a través de toda nuestra historia"<sup>49</sup>.

La conocida como vertiente militar pragmática, por su parte, caracterizada por el llamado al realismo -cuyo epítome en Argentina fue el General José Segundo Caridí, con su intento de "recomponer la disciplina y la cadena de mando", y por el Teniente General Hugo Medina, en su etapa de actividad como en su período de retiro, con su proyecto de sacar al Ejército de la transición de "la mejor manera posible" -y por una concepción de la política como arte de lo posible- arte que se concreta por la vía de la negociación, el diálogo y la presión, pero también por la vía de la limitación de las aspiraciones redentoras y el compromiso con los civiles, posición ejemplificada con particular sapiencia por el fallecido Brigadier uruguayo (R) Borad, quien admitía que había marxismos "buenos, malos y regulares para la democracia", acotando que la versión sustentada por el Partido Comunista Uruguayo "no hace peligrar la democracia" -tiene como mínimo común denominador el proceso de "deflación ideológica".

Frente a este panorama, no aparece arriesgado afirmar que existen mayores posibilidades de diálogo entre los llamados militares pragmáticos y los miembros de la clase política, mayor posibilidad de antagónica empatía entre los militares fundamentalistas y los civiles eticistas, que de entendimiento entre las corrientes militares en proceso de "inflación ideológica" y los sectores castrenses secularizados por la "deflación ideológica".

Ello es particularmente grave, en la medida en que polariza a la fuerza militar, provocando la fractura del sentido del "nosotros", base del *esprit de corps* y sustento de la legitimidad tanto de la verticalidad -expresada en la cadena de mando- como de la calidad de la relación mando/subordinado, manifestada en el eje disciplina/obediencia debida, que tiende a convertirse en un vínculo sometedor/sometido.

En este sentido, la comparación entre Argentina y Uruguay resulta particularmente ilustrativa. Ambos países han recorrido, a grandes rasgos, la misma trayectoria: del golpe militar de sectores militares en apoyo de ciertos sectores civiles, seguido de la hegemonía relativa y el control de la institución castrense por alguno de los grupos -y su traducción en la práctica, por la vía de la creación de un "partido militar"<sup>50</sup>, y por el reconocimiento del carácter de actor político de las Fuerzas Armadas -por parte del resto de la sociedad-; hasta llegar a una nueva división interna de la corporación en sectores, esta vez fuertemente politizados, que se enfrentan entre sí, en una pugna perpetua por el control de la institución y por la imposición de una determinada concepción del buen orden.

Importa resaltar que, en Argentina, la iniciación de este proceso se dió a la altura de 1930, en tanto que en Uruguay la trayectoria completa ha sido mucho más compacta, habiendo comenzado a principios de los setenta. Ello pauta diferencias importantes en las urgencias políticas planteadas por esta situación interna de la Fuerza Armada, puesto que el proceso antes descrito se halla mucho más agudizado en Argentina. No en vano se ha hablado, en este caso, de un proceso de "libanización" de la corporación castrense. En Uruguay, en cambio, la "interna" militar, si bien latente, no ha hecho aún su aparición pública, procesándose todavía a nivel de fenómenos de voz oblicua y corrientes de opinión latentes. No dudamos, sin embargo, que, de no cambiarse a tiempo el rumbo, la institución militar uruguaya siga los pasos de su homóloga argentina. Por el momento, como lo señalara Rial<sup>51</sup>, la corporación castrense uruguaya conserva su carácter de "partido leninista", lo que permitiría a la clase política, de haber voluntad para ello, entablar negociaciones que facilitarían un tránsito interno más pacífico.

La pérdida del monolitismo de la institución militar, con su correlato de ruptura de la cadena de mando -situación máxima- o de pérdida de legitimidad de los "superiores" -situación mínima-, genera a su vez un serio problema de *linkage* entre las Fuerzas Armadas y la clase política.

En efecto, si se fractura el sentido del nosotros castrense, el generalato y, más particularmente, el Comandante en Jefe de cada arma, - que suelen encarnar la corriente más pragmática- pierden sus rasgos no sólo de jefes sino también de representantes legítimos del conjunto del cuerpo. Si la corporación se fracciona ¿con quién pueden negociar los políticos? Si negocian con cada uno de los jefes de las distintas corrientes ¿cómo impedir el ahondamiento de la fractura interna?<sup>a</sup>

### **Un tercer legado del pasado: una clase política con dificultades para adaptarse a la nueva situación.**

Enfrentar las tensiones y los conflictos producto de los legados precedentes hubiera resultado una tarea ardua aún para la mejor de las clases políticas. El grupo humano que asumió la representación ciudadana en ambos países al finalizar el período autoritario estaba lejos de corresponder a esta última descripción.

En la Argentina, debe señalarse que se trata de políticos novatos en su gran mayoría, con escasa o nula experiencia de la gestión directa de gobierno, que intentan, nuevamente, como en el pasado, transformarse en clase política.

En el caso uruguayo, en cambio, existe una clase política, pero los nuevos representantes carecen, en su gran mayoría, de experiencia en la ejecución visible de la política. Esta desventaja no se encuentra compensada por una mayor sensibilización al sentir de la sociedad civil emergente del período autoritario, puesto que muchos de ellos o bien

vivieron en "ambientes protegidos" -como lo fue, pese a toda su dureza afectiva, el exilio-, o no participaron de la sensación de impotencia y ensimismamiento que compartió el resto de la población ya que, en su calidad de "profesionales ocultos" de la política<sup>52</sup>, estos actores vieron menos coartada su capacidad de acción y negociación, de diálogo con el poder. Por ello, estos noveles representantes resultaron, a la postre, tan incapaces de decodificar las señales que buena parte de la sociedad les estaba enviando como los políticos más viejos, al tiempo que debían hacer su aprendizaje sobre la marcha, cuando ya eran figuras públicas, lo cual prestaba gran visibilidad a las *gaffes* -por otra parte, naturales- que cometían por inexperiencia.

Por otra parte, en Uruguay, esta clase política, particularmente permeable a la influencia de los viejos políticos, dada la carga de tradición, experiencia y continuidad que ellos aportan, utiliza como referente y guía para la acción la cristalización de la vieja visión del mundo. La restauración/instauración del régimen democrático tuvo como polígono de sustentación el "decíamos ayer" que, naturalmente, excluye de su campo perceptivo los pesados legados de un pasado que se quiere olvidar.

El referente de cultura política que así se maneja está caracterizado por su atemporalidad, su secularización, y su temeroso desencadenamiento. A la definición de la política como arte de lo posible se le agrega el matiz del miedo: lo posible, la democracia, ha de conservarse a cualquier precio. Ello contribuye a esa hiperestabilidad de la que habláramos, y que impide el manejo de valores absolutos. Como anverso de la medalla surge la reificación del valor instrumental: la ingeniería política se trasmuta en liturgia democrática<sup>53</sup>.

En un contexto hiperestable, la ausencia de definiciones en problemas trascendentes -puesto que todo esquema hiperestable es, en esencia, inmovilista; se percibe que toda definición real de una posición, por parte de los actores, podría provocar un quiebre en el frágil consenso y precipitar una crisis de gobernabilidad- es compensada por un uso abusivo de la palabra. Ello genera una degradación de la retórica política: el discurso se convierte en ruido; el emisor en charlatán poco creíble<sup>54</sup>. En lugar de cimentar la democracia por medio de la creación de una mística de la república, se deterioran los rasgos específicamente representacionales -en el sentido de puesta en escena que le da Goffman al término- y no ya sólo representativos de la función pública.

El manejo de un referente esclerosado, tiene una consecuencia particularmente grave. Hay una suerte de ceguera perceptiva de la clase política respecto de los nuevos fenómenos: los hechos no se ven o, lo que es aún peor, se definen y encasillan como viejas prácticas, como forma de reducir la disonancia cognitiva<sup>55</sup>.

Ello genera errores en el manejo de los problemas, tanto en la sustancia de las soluciones propuestas como en el *timing* de las mismas y en el registro de discurso seleccionado<sup>56</sup>.

Estos errores se manifiestan con particular virulencia en los puntos

de tensión más profundos: las relaciones cívico-militares, la clausura simbólica del régimen de facto, las nuevas demandas de una sociedad profundamente traumatizada por la experiencia autoritaria, las profundas modificaciones en el seno de la institución militar.

El tratamiento *in extremis* de tales temas lleva a soluciones parciales, que ni contentan enteramente a ninguno de los involucrados, ni atacan el problema de fondo<sup>57</sup>; se percibe que las decisiones son "arrancadas" por la fuerza de la amenaza a los políticos, quienes parecen haber perdido todo poder de iniciativa sobre algunos temas<sup>58</sup>.

De allí al desprestigio de la clase política no hay más que un paso. Y este desprestigio opera desgastando las instituciones y atacando, en definitiva, las fuentes de legitimidad del régimen.

El despilfarro del caudal de confianza en las instituciones y la clase política, además de incrementar la sensación de desencanto con la democracia -y por tanto el desencantamiento del bien simbólico que ella representa-, debilita el poder de convocatoria que los políticos pueden tener, reforzando así por una vía perversa el movimiento eticista.

Por otra parte, los tiempos de resolución de problemas en una situación de hiperestabilidad, sumados al acrecentamiento del peso del movimiento eticista en la sociedad, alimentan lo "fantasmas" militares, reforzando sus prejuicios respecto a la inoperancia e ineficiencia de un régimen democrático, por un lado; a su permeabilidad a la subversión marxista, por el otro. Ello, a su vez, fortalece la postura fundamentalista en el seno de la institución militar, quitando capacidad de maniobra a los cultores de una línea más pragmática.

Así, en una dinámica intrínsecamente perversa, la clase política, al perder su capacidad de eje articulador de las distintas demandas, ha pasado a convertirse en elemento potenciador de las mismas crisis que teme provocar.

Si el problema adquiere estas dimensiones en Uruguay, país dotado de una clase política, en la Argentina, donde ésta aún no existe, los quiebres se magnifican. Así, mientras los radicales intentan constituirse en nomenclatura, los peronistas toman distancia con el viejo referente corporativo, sin tener distancia con el viejo referente corporativo, sin tener un modelo alternativo con el cual sustituirlo. Ello hace que los políticos se comporten como operadores políticos, lo cual a su vez aumenta los grados de incertidumbre -dado los altísimos grados de heterogeneidad de los políticos<sup>59</sup>- que manejan y los lleva a una mayor hiperestabilidad compensatoria.

Para que el deterioro llegara a tal grado, sin embargo, fue necesaria una crisis que polariza las distintas posturas. Esta crisis se produjo en el momento de darle una clausura simbólica al pasado, y fue catalizada por un factor extra-político: la fría lógica del Derecho, y su práctica concomitante, la inexorable marcha de la Justicia.

### **La catalización: la fría lógica del Derecho.**

Con el advenimiento de la democracia, renació el estado de derecho cuya base radica en la separación de poderes. Consolidar el estado de derecho, en un marco demoliberal, implica no violar ni torcer la Ley. Sin embargo, en el problema que nos ocupa -la clausura simbólica del pasado por la vía de un pronunciamiento definitivo sobre las violaciones a lo que la doctrina y la jurisprudencia consagran como derechos esenciales de la persona- guiarse por la fría lógica del Derecho implica entrar en colisión con la posibilidad de solución política negociada a un conflicto no previsto por la teoría pura del Derecho.

Basarse en la teoría pura del Derecho supone que los problemas metajurídicos ya están resueltos. En otras palabras, se presupone la existencia de un *agreement on fundamentals*, que actúe como término isotópico fundante de la pirámide de normas<sup>60</sup>.

El problema planteado, tanto en Argentina como en Uruguay, por la aplicación de la lógica del Derecho a los casos de violación de derechos humanos esenciales por parte de la fuerza militar en el decurso de su gestión del gobierno, radicó en el hecho que tal *agreement on fundamentals* no existe en este caso. La restauración de la Constitución de 1967 en Uruguay, o de 1853 en Argentina, supone la ficción de un pretendido consenso básico respecto a la no existencia de una corporación armada como actor político. Implica también una segunda ficción: la aceptación por parte de todos los involucrados de una misma definición de los límites que deben imperar en la convivencia societal. En otras palabras, subyace a tales normas isotópicas la idea de un consenso respecto del marco liberal y de sus limitaridades.

En la medida en que uno de los actores involucrados -las Fuerzas Armadas- no participa de este encuadre fundante y posee el poder real para sustentar su posición, la lógica del Derecho, considerada neutra a partir del consenso sobre la teoría pura del Derecho, pasa a ser visualizada como política, y a incidir políticamente en la situación.

Por otra parte, en este "juego" perverso, el actor político por excelencia en el marco del *agreement on fundamentals* demoliberal -la clase política- no puede intentar manipular el Derecho para desactivar su potencial efecto político, sin hacer peligrar el fundamento mismo del estado de derecho.

Asimismo, para la población, la neutralización del esquema demoliberal implica una serie de mitos, fuertemente enraizados en el imaginario social colectivo: la igualdad de todos los ciudadanos frente a la Ley, la separación de poderes, el derecho de todo ciudadano a ser protegido por la Justicia y a reclamar frente a ella. Aceptar que tales mitos ya no son de recibo, implica aceptar tácitamente que el *agreement on fundamentals* ha cambiado. Ese es, precisamente, el punto innegociable en el presente contexto<sup>61</sup>

## Los legados en acción.

### Argentina.

La interacción de los factores descriptos *ut supra* constituye un proceso en el cual se pueden distinguir cinco fases.

El inicio de la primera fase, que podríamos denominar de "latencia de los legados", puede fijarse convencionalmente en el mes de setiembre de 1983, con la ley de autoamnistía de los militares y su casi inmediata declaración de inconstitucionalidad por parte de los jueces civiles: su culminación se ubica en diciembre de 1985, con la condena a los Comandantes.

En esta primera instancia, y tras la diversa evaluación realizada por la corporación militar por una parte, y por la sociedad civil y la comunidad política por otra, estas últimas se encontraron dueñas de la iniciativa respecto a la cuestión militar. La misma era entendida como conjunto: no sólo los legados del pasado, sino también la definición de una política para las Fuerzas Armadas del futuro, que algunos creían a punto de extinguirse.

Pero no había un proyecto ni una política. Sólo un intento de revancha. Muchos de los jueces, de los miembros de la clase política y de la sociedad civil que expresó el "y a mí que me importa..."<sup>62</sup>, o que pegó adhesivos señalando que "Los argentinos somos derechos y humanos", durante el gran circo del campeonato mundial del fútbol de 1978, en ocasión de una visita de la Comisión Mundial Interamericana de Derechos Humanos, se convirtieron de pronto en celosos Catones<sup>63</sup>. El cúmulo de "soluciones" sectoriales no hacía más que traducir. La fragmentación de la sociedad argentina y de su clase política. El tiempo de gracia, que tendría que haber sido aprovechado para elaborar una solución política negociada al problema de los legados, fue empleado en la implementación de diversas estrategias, a menudo antagónicas, que satisfacían metas parciales, individuales o grupales, pero que no aportaban una clausura a algunos de los legados más flagrantes ni apuntaban a ningún tipo de solución a futuro para la cuestión militar.

Esta primera fase se caracteriza, pues, por el aparente silencio de las Fuerzas Armadas en tanto actor político<sup>64</sup>, por la proliferación de discursos desde la sociedad civil<sup>65</sup> y desde la clase política -a menudo más con carácter catártico que locutorio- y por la progresiva apropiación del campo por parte de la clase política, por un lado, de la justicia<sup>66</sup>, por el otro.

Esta fase se ve asignada, desde la sociedad civil, por un proceso de denuncias de desapariciones, secuestro de niños, homicidios y corrupción, y por la puesta en marcha de los mecanismos legales pertinentes desde el ámbito civil, al dar comienzo las acciones judiciales. Desde la clase política, y particularmente desde el partido de gobierno, se intenta una estrategia parcialmente exitosa: la reaprobación y resignificación de este discurso desde una óptica a la vez política y jurídica. Así, se intenta institucionalizar y canalizar el flujo de denuncias por violaciones de Derechos Humanos

mediante la creación de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP), dar una clausura simbólica al tema desaparecidos mediante el informe "Nunca Más", jurdizar el manejo de los legados mediante la aplicación de criterios propios del estado de derecho<sup>87</sup>.

La segunda fase, que podríamos llamar de "guerra de trincheras legal", denominada por el mando del ejército la "batalla judicial", se extiende desde el fin del Juicio a las Juntas hasta la Crisis de Semana Santa, y se caracteriza por la continuación aparentemente exitosa y firme del intento por parte de la clase política, de encuadrar jurídicamente (y, por ende, controlar) las secuelas más urticantes de los legados del pasado. El gobierno parece detentar la iniciativa, ante una sociedad civil en retirada, que elige como último campo de batalla los tribunales de justicia del ámbito civil, y unas Fuerzas Armadas que presionan al tiempo que, aparentemente, callan y otorgan.

Así, a un año de distancia, se suceden la primera Ley de Obediencia Debida (ley 23046, de diciembre de 1985), que excluye especialmente de su alcance los actos atroces y aberrantes (artículo 10) y la Ley de Punto Final (ley 23492, de diciembre de 1986) mediante la cual se extingue la posibilidad de presentar cargos por abusos contra los derechos humanos, en un plazo de sesenta días.

Pese al aparente protagonismo de la clase política en la materia, de hecho no pudo retener el monopolio de la iniciativa en este juego político. Respuestas políticas, revestidas de contenidos éticos, promovidas por ciertos actores, por un lado, y la fría lógica propia del derecho, por el otro, desestabilizaron la estrategia de los sectores en el poder. Ello se tradujo en la presentación de denuncias que involucraron a doscientas cincuenta personas, miembros de las fuerzas armadas o de seguridad, de las cuales doscientas ocho recibieron citaciones de tribunales de la justicia civil.

Esta respuesta masiva, sumada a la impredecibilidad de los resultados que podrían alcanzar la sustracción de esos juicios, debido a la falta de un Poder Judicial coherentemente orgánico, arrinconó a las Fuerzas Armadas en un callejón sin salida: aceptar esta forma efectiva en que se planteó la guerra de trincheras legal, también implicaba aceptar la ruptura de la continuidad histórica de las

Fuerzas Armadas, planteada en términos de identidad y minoría. Ello sólo hubiera sido posible de haber contado con una cúpula dispuesta a llevar adelante un proyecto refundacional, luego de una autocrítica que no significara el suicidio político-institucional de los sectores de más alta jerarquía de la corporación.

Un primer síntoma de lo inadecuado de la estrategia gubernamental fue la confrontación entre la Armada y el Presidente Alfonsín, al resistirse a concurrir ante los estrados judiciales civiles el personal de la fuerza citado a comparecer en febrero de 1987. Dado que tal resistencia contó con el respaldo del "consejo" de Almirantes, el Presidente Alfonsín, personalmente, anunció una serie de medidas de fuerza contra ese servicio, que de hecho equivalía a una "declaración de guerra" al amenazarlo con el cerco de las

bases que resistiesen, con el corte del suministro de energía eléctrica, agua potable y alimentos, la movilización popular y el uso de las armas...

La aparente rendición de los Almirantes, quienes ordenan presentarse a los citados, tuvo un efecto altamente nocivo tanto a nivel de la clase política como del conjunto de la corporación armada, y, particularmente a nivel de la percepción popular respecto a la forma "óptima" de manejo de este tipo de conflictos. Es en este episodio que deben buscarse las raíces de algunos de los malos manejos posteriores de las sucesivas crisis que tuvieron epicentro en el servicio más fuerte: el Ejército.

La tercera fase, la de las "felices pascuas alfonsinistas"<sup>68</sup>, se extiende de la llamada "Crisis de Semana Santa" (abril de 1987) a junio del mismo año, fecha en que se clausuran los primeros procesos y acciones judiciales por aplicación de la segunda Ley de Obediencia Debida.

En abril de 1987, y con el pretexto de defender el derecho de un oficial a no presentarse ante la justicia civil<sup>69</sup>, se produce una Insurrección militar, comandada por un grupo de tenientes coroneles, dirigidos por uno de los veteranos de la guerra anglo-argentina de Malvinas a quien nunca se indicó como involucrado en la llamada "guerra sucia" y en las violaciones de Derechos Humanos: El Tte.Cnel.Aldo Rico.

Este movimiento, que luego fue conocido bajo el nombre de "Operación Dignidad" por el grueso de la fuerza militar y de "Rebelión de Carapintadas"<sup>70</sup>, por la masa de los civiles movilizados en la instancia, tenía como objetivo una serie de reivindicaciones internas, en defensa de los miembros de la corporación y de los valores de la institución. También contenía en germen una vaga propuesta respecto de un "nuevo profesionalismo", de cariz apartidario pero político. En ningún momento hubo intenciones golpistas, entendiéndose por esto último la idea de deponer el gobierno constitucional, ni tampoco una propuesta holística para el conjunto de la sociedad, o al menos para el estado.

Pese a ello, dicha crisis fue tratada por la clase política como un planteo golpista clásico. Por esta vía se politizó un conflicto que, o bien podría haber permanecido larvado, o bien, con cierta dosis de imaginación fuerte, solucionando, pero siempre circunscripto dentro de los marcos de la corporación armada.

Así, se produjeron dos jugadas erróneas: por un lado, el manejo personal de la crisis por parte del Presidente Alfonsín, quien interpretando mal la situación, e influido por el episodio de los Almirantes, apostó todo su capital de credibilidad política al manejo de la Insurrección; por el otro, el recurso de la movilización popular de una masa de argentinos enfervorizados y dispuestos a efectivizar el "nunca más" en momentos en que se iba hacia una negociación con el grupo rebelde.

Cuando no se está dispuesto a implementar una estrategia de todo o nada, es decir, a embarcarse en una guerra total o en un juego suma cero, no deben emplearse este tipo de tácticas. Así, una vez conocidos los efectos de la rendición de Rico<sup>71</sup>, la misma legión de ciudadanos dispuesta a enfrentar a los rebeldes, muchos de ellos "milicianos potenciales", otros

"pacifistas militantes", que vivirá el "felices pascuas" de Alfonsín, en el entendido que este resumía y representaba el intransigente sentir popular, perdió su sentido de identidad colectiva, y se convirtió, nuevamente, en la desilusionada masa amorfa del "no te metás", primer paso del "y a mí que me importa..."

La crisis de Semana Santa trae aparejadas cinco consecuencias importantes. En primer lugar, se produce el reemplazo del Gral. Héctor Ríos Ereñú por el Gral. José Segundo Dante Caridi como Jefe del Estado Mayor del Ejército. El primero estaba identificado con la llamada "batalla jurídica" y con el proyecto alfonsinista, mientras que el segundo, muy implicado en la anterior gestión del llamado Proceso de Reconstrucción Nacional, era un hombre que en el momento de asumir, demostró rápida habilidad para la acción política haciendo un juego buscando réditos para la corporación y para su persona, poniendo en riesgo constante la acción gubernamental.

En segundo lugar, el Parlamento aprueba, en mayo de 1987, la segunda Ley de Obediencia Debida (Ley 23521), enviada por el Poder Ejecutivo. El artículo primero de dicha ley dice:

"Se presume, sin admitir prueba en contrario, que quienes a la fecha de comisión del hecho revisaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de las Fuerzas Armadas, de seguridad y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que se refiere el Artículo 10, punto 1. de la Ley número 23049 [primera Ley de Obediencia Debida que excluía los actos aberrantes y atroces] por haber obrado en estado de obediencia debida.

(...) En tales casos, se considerará de pleno derecho que las personas mencionadas obraron en estado de coerción bajo subordinación a la autoridad superior y en cumplimiento de órdenes, sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas, en cuanto a su oportunidad o legitimidad.

En tercer lugar, el hasta entonces desconocido -excepto para un sector del Ejército- Tte.Cnel.Rico se convierte en un muy conocido líder militar como político. Desde su lugar de detención, en el Campo de Mayo, recibe visitantes, muchos de ellos prominentes integrantes de la clase política o, al menos, emisarios de los primeros, de modo que prácticamente ningún sector relevante de la vida partidaria, sindical, eclesial y empresarial del país dejó de conocer el pensamiento de esta nueva figura.

En cuarto lugar, el cúmulo de conflictos internos a las Fuerzas Armadas, que hasta ese entonces habían permanecido soterrados, adquirió visibilidad y relevancia para la sociedad entera. A partir de la crisis de Semana Santa, las pujas intensas pasan a dirimirse en la arena pública, es decir, se politizan.

En quinto lugar, la clase política en general, y, muy particularmente el elenco gubernamental, salió muy desprestigiada de esta crisis. Si bien en lo inmediato la despedida de Alfonsín a la masa movilizaba en la Plaza de

Mayo y el *quid pro quo* resultante de la ambigüedad de la fórmula "felices pascuas" elevó mucho el prestigio de los políticos en general y, muy especialmente, de Alfonsín, bastó la aprobación de la segunda Ley de Obediencia Debida y la divulgación de la actividad de Rico en su prisión - situada a pocos metros del mismo lugar de su pronunciamiento- para darle un signo negativo a la consecuente reinterpretación de lo acaecido.

La cuarta fase cuyo inicio podría datarse el 29 de mayo de 1987, día en el que el Ejército conmemora su creación, durante el cual en nuevo Jefe de servicio, el Gral. Cardl pronuncia un discurso en el cual reivindica la guerra antsubversiva en los mismos términos utilizados por los comandos liderados por Rico en abril de 1987, se extiende hasta la rendición del mismo Aldo Rico en un cuartel de la ciudad de Monte Caseros en enero de 1988<sup>72</sup>.

Esta fase, que denominamos "de pasaje del frente militar al frente ideológico-político", se caracteriza por su confusión, las múltiples y cruzadas jugadas desleales de todos los actores involucrados, el resquebrajamiento, visible a toda la sociedad, del monolitismo de las instituciones armadas, muy especialmente del principal servicio, el Ejército, y la polarización y cristalización de un conflicto en torno a dos figuras, el Jefe de Estado Mayor, el Gral. Cardl y el jefe de la insurrección de Pascua, el Tte. Cnel. Rico, en tanto que la sociedad civil permanece absolutamente desmovilizada y la clase política sólo actúa como corifeo.

La quinta fase que, para citar el diagnóstico del Presidente Alfonsín denominamos "la casa está en orden"<sup>73</sup>, se extiende desde la rendición de Monte Caseros y se cierra con la rebelión del Coronel Mohamed Ali Seineldín de diciembre de 1988. Se invierte el predominio de los Generales disciplinadores que son derrotados al no poder reprimir, pese a que lo intentaron, la rebelión focalizada, en el Cuartel de Villa Martelli.

Un compromiso entre "caballeros" lleva al sector "carapintada", ahora con dos líderes, Seineldín y Rico a enfrentarse al nuevo mundo que encabeza el Gral. Gassino.

La sexta fase que se extiende desde diciembre de 1988 hasta mediados de 1989 es la de "espera". A punto de finalizar el mandato del Presidente Alfonsín y con crecientes expectativas de un triunfo del peronismo los dos grupos militares tratan de evitar confrontaciones fuertes. Solo hay escaramuzas marginales. Pero también se producen hechos detonantes: un cuartel de infantería, el III, es atacado en enero de 1989 y algunos de los jefes carapintadas combaten a los integrantes del grupo "Todo por la Patria", mejorando su posición en la disputa.

La séptima fase se abre tras el triunfo de Carlos Menem en la elección de mayo de 1989. Adelantado el traspaso de poderes, Menem anuncia que concederá un indulto de modo de superar la crisis militar.

Se efectiviza poco después y ello determina la liberación de los oficiales superiores que aún estaban en prisión o bajo proceso, en razón de abusos a los Derechos Humanos. Solo los integrantes de las tres primeras juntas y otros dos oficiales (uno de ellos considerado desertor) fueron

excluidos de la medida. Al mismo tiempo se dispuso el cierre de las actuaciones contra líderes de los movimientos guerrilleros Montoneros y el ERP, que todavía vivían en el exilio, excepto de las de uno de ellos, que se encontraba en prisión, el conocido Mario Firmenich.

Se supone que la última fase implicará la liberación de los miembros de las Juntas (Videla, Massera, Viola, Lambruschini, Galtieri, Anaya, Lami Dollo) así como la de Firmenich. Este paso quitará fuerza a las reivindicaciones de los "carapintadas", ya que una de sus principales demandas quedará clausurada.

Por último, la medida alcanzó también a todos los participantes de las rebeliones de 1987 y 1988, incluyendo a sus jefes Seineldín y Rico. Se buscó de este modo desactivar el sector. Aunque el proceso tiende a favorecer al generalato encabezado por Cáceres, la libertad de acción garantizada por Seineldín y Rico ha determinado que este sector militar actúe abiertamente como grupo político, en un difícil momento en el que la consolidación del régimen político está muy comprometida.

Si finalmente se efectivizan los indultos a los integrantes de las Juntas Militares y a Mario Firmenich, se cierra el proceso en sus aspectos jurídicos. Pero habrá cuentas políticas a pagar.

También una nueva etapa en la que se disputará la construcción de una memoria. Unos buscando no olvidar ni perdonar. Otros, por el contrario, tratando de hacerlo. Unos condenando la acción de las Fuerzas Armadas en el pasado, otros justificándola. En otro registro algunos también justificarán a los grupos armados, otros los desautorizarán. Esta contienda será larga.

## Uruguay.

El proceso uruguayo resulta mucho menos espectacular y menos confuso, aunque no pueda decirse que esté totalmente clausurado, o que haya sido bien manejado por la clase política.

Este proceso puede dividirse en cuatro fases, de distinta duración e intensidad.

Una primera fase, de clausura parcial del pasado, que dura sólo un mes (marzo de 1985), está constituida por la aprobación, luego de una negociación interpartidaria de la Ley de Amnistía N° 15737. El artículo primero indicaba:

"Decrétase la amnistía de todos los delitos políticos, comunes o militares conexos con estos, cometidos a partir del 1.º de enero de 1972..." y a su vez el artículo quinto precisaba: "Quedan excluidos de la amnistía los delitos cometidos por funcionarios policiales o militares, equiparados o asimilados, que fueran autores, coautores o cómplices de tratamientos inhumanos, crueles o degradantes, o de la detención de

personas, luego de desaparecidas, y por quienes hubieran encubierto cualquiera de estas conductas. Esta exclusión se extiende asimismo a todos los delitos cometidos aún por móviles políticos, por personas que hubieran actuado amparadas por el poder del Estado en cualquier forma o desde cargos de gobierno".

Dicha ley, que cerraba el problema pendiente de la discusión sobre la determinación de las causas del golpe militar, sin demonizar a la izquierda, pero sin absolverla totalmente<sup>4</sup>, tampoco, creaba, sin embargo, otro aún mayor, al expedirse tácitamente sobre la posible responsabilidad de miembros de las Fuerzas Armadas.

Elo resultaba particularmente grave si se considera que la segunda fase, de "latencia de los legados" comenzó de inmediato. Entre mayo de 1985 y diciembre de 1986, se presentan ante la justicia civil denuncias por casos de tortura, desapariciones de personas adultas, desapariciones o secuestros de niños, corrupción o negociados que involucrarían a miembros de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, en el Parlamento se procesaba el informe parlamentario sobre desaparición de personas, denuncias sobre corrupción sobre el ex-comandante de la Armada, Vice Almirante Hugo Márquez y la investigación de los asesinatos de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, acaecidos en Buenos Aires, Argentina en 1976.

Esta segunda fase se caracteriza por el intenso protagonismo de ciertos sectores de la sociedad civil intentando constituirse en actores políticos, por el lento deslizamiento del conjunto de los ciudadanos de la movilización política a la motivación ética, y del notorio silencio de la clase política sobre el tema. La estrategia desarrollada por esta última, a diferencia de la implementada en la Argentina, parece haber estado basada sobre la hipótesis siguiente: una vez que la sociedad deje aflorar su resentimiento mediante la catarsis, perderá interés en el tema, y lo dejará en manos de los "especialistas", los políticos. Por el contrario, las Fuerzas Armadas se expidieron inequívoca aunque parcamente, por boca del entonces Comandante General del Ejército, Tte. Gral. Hugo Medina, quien en junio de 1985 manifestó:

"De acuerdo a lo establecido en el RC 101-5, Artículo 1, el Comandante es el único responsable de lo que su unidad hace o deja de hacer y no puede transferir su responsabilidad a ninguna otra persona. Por consiguiente, si alguno de los hechos denunciados finalmente se lograra probar, y si pertenecen al servicio o son consecuencia directa de él, es el mando quien asumirá la responsabilidad de los mismos."

La confrontación continuó, así como los diversos trámites judiciales que se acercaban a la peligrosa etapa de la indagatoria. Contrariamente a

lo que pensaban los políticos profesionales, y pese a una suerte de "autocrítica" de las Fuerzas Armadas respecto a su gestión anterior, el conflicto no disminuyó en intensidad estallando en diciembre de 1986, cuando el Comandante en Jefe del Ejército, Tte.Gral.Medina no da curso a las requisitorias judiciales.

La tercera fase de "fracasados cierres simbólicos" se extiende desde la aprobación de la llamada "Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado", sancionada el diciembre de 1986, hasta la entrega a la Corte Electoral, un año después, de las firmas recogidas por una Comisión que se creó pocos días después de aprobada la ley, para promover una iniciativa de referéndum solicitando su derogación, de acuerdo con previsiones constitucionales<sup>76</sup>.

La cuarta fase, de "segunda campaña por el referéndum derogatorio de la Ley de Caducidad" comenzó con la entrega de las firmas en diciembre de 1988 y culminó con su azarosa verificación que se extendió hasta 1989<sup>76</sup>. Sin embargo, pese a que los sectores enfrentados de la clase política no tuvieron la intención de desestabilizar el sistema, la forma en que implementaron su estrategia llevó lentamente a un cierto descreimiento en el régimen democrático, expresado en el retiro del apoyo a los partidos que propusieron el mantenimiento de la ley, por parte de una sociedad fuertemente permeada por motivaciones éticas (y que no parece encontrar suficientes las explicaciones instrumentales en la materia).

La quinta fase, "la realización de la consulta popular", duró dos meses. Tras la aceptación del recurso se abrió una campaña que duró dos meses tras la cual se produjo el plebiscito el 16 de abril de 1989. El resultado fue favorable al mantenimiento de la Ley de Caducidad, que contó con un 57% de los votos. Sin embargo, en Montevideo, donde reside la mitad de la ciudadanía, ésta se pronunció en favor de derogar la ley. El resultado cerró el tema en lo que se refiere a sus efectos jurídicos y su derivación política: la estabilidad del régimen democrático.

Pero deja abierta la sexta etapa cuya duración puede extenderse largamente. Es el momento de la construcción de la memoria del período. Aparece fracturado en dos visiones polares. Sobre ella se edificará la historiografía.

Ninguno de los dos procesos está cerrado, aunque ya no cargan con peligrosidad a la subsistencia del régimen político. En todo caso si en el futuro hubiese quiebres en su continuidad, no habría que subestimar los efectos de los enfrentamientos ocurridos con motivo de este legado. La disputa tiende a centrarse en la memoria y en sus efectos sobre la ideología y la conducta de las élites involucradas y sus efectos en sus seguidores. De ambos, sin embargo es ya posible extraer una lección: la clase política de los países del Río de la Plata se dejó sorprender por un legado de sustancial importancia para la consolidación del régimen democrático, a saber, la clausura simbólica del pasado. En un caso, Uruguay, se intentó dejar que el tema se agotara por sí mismo con el mero transcurso del tiempo, basándose en la presunción de que el olvido

sepultaría ese pasado. Con ello sólo se ha logrado un efecto "bola de nieve", con sucesivos enfrentamientos y polarizaciones entre civiles y militares y los que habían sido sometidos; ahora una nueva división se superpone a la primera: la fractura entre los que apoyaron el referéndum y los que lo combatieron.

En el otro caso, en Argentina, se intentó dar una solución política desde el inicio, apenas instalado el gobierno de Alfonsín, ignorando todos los factores que podían hacer fracasar el específico camino elegido para esa solución político-jurídica. Ante las primeras señales de bloqueo de esa vía, no se cambió de rumbo hasta que fue demasiado tarde y fueron otros los que decidieron hacia dónde ir.

En esta forma de actuar de la clase política argentina no parece comprobarse la aseveración realizada por Aldo Rico en Monte Caseros al señalar que "la duda es la jactancia de los intelectuales".

En ambos casos se desconoció el alcance real que el tema revestía para las Fuerzas Armadas. Suponía poner en juego su identidad, la legitimidad de su existencia y su justificación para la acción, lo cual es particularmente grave en Fuerzas Armadas que están permanentemente bordeando una "crisis existencial", con problemas de definición de su sentido de misión.

En ambos países se minimizó el impacto que el tema podía tener sobre la opinión pública, en sociedades cuyos miembros debían encontrar también una justificación para su sometimiento a la autoridad militar durante los gobiernos de facto. Tanto la excesiva movillización, como la desilusionada desmovillización de la ciudadanía -en una materia que afecta la res pública- es extremadamente grave para la legitimidad del régimen democrático-representativo.

Otros países pueden enfrentar los mismos escollos en el caso de producirse una transición. Pensemos en el caso chileno donde el tema es parte de la agenda pública desde hace ya largo tiempo. ¿Cómo cerrará este pasado la clase política chilena vista la experiencia de los países rioplatenses?

El problema básico parece ser que el tipo de racionalidad instrumental que pretenden imponer los políticos, a veces revestida de la retórica ética, difícilmente se ajuste a lo que O'Donnell alguna vez llamara un "tema caliente". En este tipo de cuestión, subyacentes a un vocabulario de la negociación y el diálogo, se encuentran problemas centrales de identidad y sentido, lo que vuelve a la cuestión por definición innegociable. Quizá la única forma "racional" de operar con este tipo de problemática es obtener un acuerdo previo -similar al logrado en Uruguay con la amnistía a los presos políticos- para sacarla rápidamente de la agenda.

Brasil optó por ese camino y la cuestión militar solo fue un tema de discusión en el ámbito privado, donde se intenta crear memoria que evite el olvido.<sup>77</sup> Chile tiene que enfrentar el problema en 1990. La Institución militar ha previsto todo para seguir la vía brasileña.

## Notas

1. Los grados de certidumbre variaron sustancialmente en ambos casos. Mientras que, en Argentina, la fijación de una fecha electoral no suponía un proceso restaurador, en Uruguay sí y, además, hubo un ensayo previo en 1982, con una elección interna a nivel partidario. Asimismo, mientras que en Argentina se esperaba el predominio del peronismo, o al menos que tuviese un porcentaje muy alto de votos, y por lo tanto, la elección del candidato radical constituyó hasta cierto punto una sorpresa, en Uruguay era más claro de antemano el triunfo colorado. En el caso argentino no hubo ninguna prohibición de candidatura, como aconteciera en 1973 con la de Perón. En Uruguay, por el contrario, ni el líder nacionalista Wilson Ferreira, ni el de izquierda, Liber Seregni, pudieron presentar candidaturas. Pero así como en Argentina en 1973 hubo una candidatura vicaria por el peronismo, en 1984 en Uruguay las hubo por Ferreira y Seregni, y, en los dos casos, las elecciones fueron percibidas como legítimas. Al culminar los mandatos de Alfonsín y Sanguinetti este hecho está asumido por la ciudadanía.

2. Cuando en Uruguay, en 1973, se produjo la última fase del largo golpe, cuyos orígenes se encuentran en la década del 60, comenzó un proceso que duró doce años. Frente a este tiempo, el último período autoritario argentino, iniciado en marzo del 76, apenas sobrepasa la mitad de ese lapso. Pero, no debe olvidarse que la regla en Argentina ha sido la administración de facto, con interregnos democráticos, desde 1930. Precisamente, cuando en Uruguay se procesaban las fases finales del único golpe militar del siglo XX, en mayo del mismo año, en Argentina se instalaba un régimen democrático, peronista, aunque signado desde el origen por la violencia y la intolerancia. Un ejemplo basta: la matanza de Ezeiza al retornar Perón al país.

3. Es bueno recordar que a la democracia en nuestros países la asesinamos todos, y entre todos. Los unos, básicamente la intelectualidad de izquierda, con un discurso que oponía la democracia formal o burguesa a la democracia real o sustantiva, y con una práctica que se nucleaba en la consigna de "quemar etapas" para, "pasando por lo peor, llegar a lo mejor", es decir, acelerar el tránsito hacia el socialismo. Los otros, los políticos profesionales liberales, por el uso de un cálculo "electorero" y no político, que transformó al Parlamento en cámaras bizantinas (Uruguay) o que practicó el parlamentarismo negro (Argentina), y aceptó el "juego sucio" de diversa índole con tal de eliminar a la facción contraria. Los terceros, la vasta masa de la ciudadanía, porque dejó hacer, asistiendo con apatía e indiferencia a un proceso de deterioro creciente de la institucionalidad, sin movilizarse para defenderla, sin castigar siquiera con el voto en blanco las prácticas desleales de quienes pretendían representarla. Así, difícilmente se conozca en Uruguay un período de mayor inoperancia e ineptitud política que el que precedió a la dictadura. El país estuvo estaqueado entre la violencia de la guerrilla foquista que intentaba transitar, a sangre y a fuego, rápidamente hacia el socialismo -con frecuencia aplaudida, o al menos no censurada por los intelectuales-, la corrupción de una clase dirigente que caía abiertamente en negociados denunciados a diario por la prensa, la incapacidad de la clase política para hacer frente a esta situación -incapacidad que la llevó a llamar a los militares para que resolvieran el problema- y la total indiferencia de una población que no fue capaz de salir a la plaza pública a defender las instituciones tambaleantes, pese a que fuera convocada a hacerlo. La Argentina no sale mejor parada de este análisis desapasionado del pasado, siendo incluso la situación más grave en muchos aspectos, dados los medios utilizados. Una Presidenta inepta, sumada a un "Rasputín" rioplatense, Ministros que se repartían entre los nostálgicos nazis, los mafiosos y los indiferentes, desacreditaron rápidamente un gobierno que había concitado el apoyo del 62% del electorado. Y aunque el principal líder opositor radical pretendía llegar a la nueva instancia electoral de mayo del 77, "aunque fuera con muletas", la clase política fue incapaz de "hacer una colecta para comprarlas". Obviamente, el 24 de marzo de 1976, no sólo no hubo movilizaciones para defender el régimen democrático, sino que hubo alivio y aplausos, al conocerse la noticia del golpe de "Videla & Co".

4. *Insilio* o *Inxilio*: forma de referir al fenómeno de retraimiento y ensimismamiento que adoptaron un buen número de los ciudadanos uruguayos que permanecieron en el país, una suerte de "exilio en el interior de los propios muros", como forma de protegerse frente al aparato de control del Estado. Ver C. Perelli y J. Rial: *De Mitos y Memorias Políticas. La Represión, el Miedo y Después*. (Montevideo: EBO, 1986).

*Chupadero*: nombre dado, en la jerga de los represores, y adoptado también por las víctimas, a los centros de detención clandestinos de la Argentina, donde se originaban los procesos de desaparición.

5. En el Uruguay, país que, con Chile, compartía la característica de ser la democracia más estable del continente, los ciudadanos tenían naturalizado este ideal demoliberal en su cultura política.

6. En la Argentina, en cambio, sólo un sector no necesariamente hegemónico, vivía dentro de los parámetros de esta cultura política. La aspiración por la democracia, en términos masivos, que se da cuando asume Alfonsín, es un fenómeno relativamente nuevo, efecto posiblemente no deseado del régimen de facto.

7. En ambos países, dada la existencia de un movimiento guerrillero, hubo "violencia que funda el derecho" por parte de los sectores de izquierda radicalizada. En su lucha, se enfrentaron a la Fuerza Armada, a cuyo cargo está teóricamente la "violencia que conserva el derecho". En los casos que nos ocupan, sin embargo, la violencia militar intentó ser fundante de un nuevo orden, proceso aún en curso en ambos países. Una explicitación de esto último puede verse en el videocassette "Operativo Dignidad", realizado en Argentina en setiembre de 1987. Los conceptos de "violencia fundante" y "violencia conservante" los tomamos de Walte Benjamin, *Para Una Crítica de la Violencia*. (México, Premia, 1982).

8. La doctrina demoliberal, siguiendo las formulaciones originarias de Europa, no admite de ningún modo la existencia de actores no representativos. Para serlo, debe adquirir su representatividad de los procedimientos establecidos por las reglas de juego democráticas. Por lo tanto, las corporaciones no pueden ser, como tales, actores políticos. Sin embargo, formas de corporativismo plural han sido crecientemente aceptadas en la práctica política, y se negocia en las áreas de la política económica y social con representantes empresariales o sindicales. Ninguno de ellos, empero, tiene pretensiones sobre títulos de legitimidad agregada, ni intenta representar agregaciones holísticas.

Necesariamente, una institución militar, cuando supera la fase de la presión meramente corporativa, para entrar en el campo de la acción política, aspira a esta representación global, normalmente justificándola en nombre de la nación de la cual se considera fundante.

9. Ver Guillermo O'Donnell, *Y a mí que me importa...* (Buenos Aires, CEDES, 1985).

10. Ejemplo de ello son los casos uruguayos del General Feola, víctima del disciplinamiento por ejercer presiones corporativas al demandar mejor tratamiento salarial para el personal militar, pese a sus antecedentes ideológicos liberales. En Argentina, el más de medio centenar de Generales retirados desde que Alfonsín asumió la presidencia, hasta el estallido de las rebeliones de los "nacionalistas", normalmente fueron víctimas de acciones de disciplinamiento, directas o indirectas, pero antes, como práctica, se intentó la cooptación. Hasta ahora, los casos más notorios de disciplinamiento fueron los de los Generales Arguindeguy, Pianta, Verdura, Ríos Ereñú, víctimas de sus propios fracasos para cooptar y disciplinar hacia abajo.

11. Ver Richard Lau & David D. Sears, *Political Cognition* (Hillsdale, N.J.: LEA, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 1986).

12. *Milicos*: término empleado en la jerga castrense para referirse al personal de tropa de la jerarquía más baja; dentro de la institución adquiere una connotación paternalista. Por extensión, es usado también para referirse genéricamente al personal de las fuerzas de seguridad policiales. Para los civiles, en cambio, es una forma genérica, peyorativa, a veces insultante, de referirse al conjunto de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de seguridad.

13. Al respecto, la mejor exposición es la defensa en forma de arenga que hizo el Almirante Massera en el juicio que se le siguió en Buenos Aires. Dicho discurso fue reproducido por publicaciones de centros de oficiales militares uruguayos. Ver *Someter o Convencer* (Montevideo, EBO, 1987). En forma abreviada fue incluido en *El Diario del Juicio* (Buenos Aires, Abril, 1987).

14. Epítome de ello lo constituyeron el Almirante Massera, con sus negociaciones con peronistas y montoneros, en la Argentina, y el General Gregorio Alvarez y sus cumplidas ambiciones presidenciales en Uruguay. Sobre los manejos de Massera ver, Miguel Bonasso, *Recuerdo de la Muerte* (Buenos Aires: Bruguera, 1984).

15. Si bien, en el caso argentino, varios de los regímenes de facto no pretendieron ejercer sólo un poder moderador, el iniciado en 1976 fue el único que implementó en su totalidad las medidas de represión y control que pudieran haberle permitido instrumentar un proyecto refundador. En el caso uruguayo, estuvieron presentes las medidas instrumentales necesarias para tal propósito, pero ni su discurso oficial, ni su práctica (no abolición de partidos, llamado a plebiscito en 1980, etc.) conducían a una refundación total.

16. En Argentina se buscó:

- a) transformar el "no te metás" propio de estas latitudes en un "y a mí que mierda me importa", para el común de los ciudadanos.
- b) paralizar y corregir, por la vía del terror ejemplarizante, a sectores considerados sospechosos (ejemplo, los estudiantes secundarios, sectores de trabajadores disidentes dentro del oficialismo).
- c) exterminar totalmente a los sectores diagnosticados como irredimibles (ejemplo, el ERP).

En Uruguay, en cambio, se buscó:

- a) someter totalmente a la población por la vía del terror controlado.
- b) Quebrar para redimir a quienes consideraron víctimas del manejo subversivo (Ver distinción que hace el Mayor Araújo en la revista *El Soldado*, entre los marxistas y el marxismo, citado en Perelli, *Someter o Convencer. El Discurso Militar* (Montevideo: EBO, 1987).
- c) Castigar ejemplarmente a los promotores de la subversión bajo todas sus formas, por la vía de largas condenas de prisión.

17. Sobre el concepto de "cultura del miedo" ver Juan Corradi, "The Monster of Destruction: Terror in Argentina", *Teles* No. 54 (Winter 1982).

El término "voz pública" es una expresión desarrollada por Guillermo O'Donnell en "On the Fruitful Convergences of Hirschman's Exit, Voice and Loyalty, and Shifting Involvements: Reflections from the Recent Argentina Experience" in A. Foxley, G. O'Donnell and M. McPherson, eds, *Development, Democracy and the Art of Trespassing: Essays* (Notre Dame, I.N.: University of Notre Dame Press, 1986).

18. Ver Perelli *Someter o Convencer...* op. cit.

19. Ver C. Perelli y J. Rial *De Mitos y Memorias...* op. cit.

20. Para el concepto de poder monogal ver Tevetan Todorov, Mikhail Bakhtin, *The Dialogical Principle* (Minneapolis: University of Minneapolis Press, 1984)

21. Para el de imaginario social ver Cornelius Castoriadis, *Institution Imaginaire de la Société* (Paris: Editions de Seuil, 1975).

22. Ver Oscar Lanari *El discurso sobre lo posible: la democracia y el realismo político* (Buenos Aires, CEDES, 1985)

23. En ambos casos, se da una invocación permanente a determinados procesos considerados deseables (democracia, tolerancia, realismo, modernización), como si por el sólo hecho de decir las palabras los hechos fueran a producirse. A la inversa, no se nombraron determinados fenómenos, como si por no hacerlo, las realidades fueran a desvanecerse en el aire.

24. Si se examinan las plataformas de reclamos de las organizaciones sindicales en el decurso del período democrático en Uruguay, en materia salarial, de condiciones de trabajo, etc., uno queda asombrado por la modestia de los planteos (en muchos casos, sólo se pide aquello que de antemano se sabe que el patrono está en condiciones o quiere dar). De la

misma forma, las medidas de lucha adoptadas (huelgas, paros, etc.) tienden a ser "poco feroces", destinadas más a cumplir una función simbólica que a tener directas consecuencias sobre la economía. Ello es particularmente significativo si se las compara con las aplicadas en el período anterior.

En Argentina, un movimiento sindical que rechaza explícitamente una orientación marxista, se siente más seguro de estar inserto en el sistema socio-económico imperante. Sus demandas siempre han tendido a ser más altas y, en muchos casos, sus medidas de lucha, más peligrosas, paradójicamente, para ese marco socioeconómico.

25. Para el caso uruguayo, el proceso está descrito en J Rial *Uruguay: elecciones de 1984*. (Costa Rica: CAPEL, 1986). Dentro del sistema político, un perfil de izquierda radical está confinado a pequeños grupos de valor testimonial. En el subsistema partidario, al presente, ninguna fuerza proclama abiertamente la necesidad de una transición al socialismo. Si hay tránsito, es hacia la democracia... Posiciones de derecha extrema tampoco tienen cabida más que marginal y testimonialmente.

26. El concepto de hiperestabilidad presupone máximas garantías para todos los actores políticos, impidiendo todo tipo de cambio que altere el status quo. Supone, como ya se dijo, un creciente proceso centrípeto que provoca, a cierta altura, conflictos que llevan su contrario: el inicio de procesos centrífugos, polarizantes y también de entropía. La hiperestabilidad puede llevar al estallido, puesto que opera sin tomar en cuenta la máxima del Gatoapardo: "las cosas deben cambiar para que todo siga igual". La falta de cambios, en una hipótesis mínima, lleva al régimen al descrédito y al descreimiento, que se traduce en deslegitimación y deslealtad.

27. Actitud cuyo epítome es el slogan de la campaña electoral de 1984 del Presidente Uruguayo, Sanguinetti: "Un cambio en paz" o la boutade discursiva de Alfonsín en su campaña del año anterior: "con la democracia se come".

28. El represor solía guiarse por el aspecto externo de las personas y por los lugares que frecuentaban para catalogarlas basándose en determinados estereotipos. Así, se asociaba el ser joven, el tener pelo largo, el vestir blue jeans, el asistir a determinados espectáculos o confiterías (caso notorio en Buenos Aires: la confitería "La Paz", de la calle Corrientes) con simpatías subversivas. Pronto, los ciudadanos —especialmente los más comprometidos políticamente— aprendieron los códigos externos de supervivencia, y presentaron al represor una correcta máscara gris y sin fisuras.

29. Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life* (Garden City, N.Y.: Doubleday-Anchov, 1959).

30. Estar en contacto con gente catalogada como "peligrosa" por el régimen era el equivalente criollo de tocar a una paria en la India. La peligrosidad era trasmisible por el simple saludo. Y más de un ciudadano terminó interrogado porque su nombre figuraba en la agenda telefónica de un sospechoso "subversivo". Por ello, las "nuevas" relaciones debían pasar por un cuidadoso filtro y, en la medida de lo posible, todos intentábamos refugiarnos en los viejos contactos conocidos.

31. Al no poder recurrir más que a la voz oblicua para comunicar la condición de "rebelde interno", de opositor, o meramente de persona individual e irrepetible, se buscan múltiples artificios y artilugios para expresar "la diferencia". Las medias caídas en los liceales uruguayos significaban descontento con la situación de socialización a la que eran sometidos; no cantar el himno, o cantar ciertas partes con énfasis especial (el "Tiranos temblad" del himno uruguayo); fumar determinadas marcas de cigarrillos, tomar mate, todo es pasible de convertirse en código de voz oblicua. Asimismo, se busca esperanzadamente "leer" en otros el mismo uso de los objetos familiares, como forma de romper el sentimiento de aislamiento.

32. Cuenta el Doctor Isidoro J. Ruis Moreno en su libro *Comandos en Acción. El Ejército en Malvinas* (Buenos Aires: Sudamericana, 1986), que una de las partes de la Instrucción de los Comandos consiste en someterlos a las condiciones de un campo de concentración. A éste respecto, y como medida de buena disciplina y virtud militar, narra la siguiente anécdota: "Todos los participantes en un ejercicio caen prisioneros, tarde o temprano, y saben que van a pasar por un tramo muy desagradable antes de llegar a la salida. El candidato es capturado sorpresivamente, encapuchado, y golpeado siguiendo un método pre-establecido.

Sus instructores no le escatiman el uso de esos garrotes de caucho que usa la Policía, aunque constantemente bajo la vigilancia de un médico y un psiquiatra. Encerrado desnudo en un estrecho pozo que lo mantiene forzosamente parado -mejor dicho: sepultado en él- se encuentra el infeliz tapado por una chapa de lata o zinc que lo abrasa al sol o lo congela de noche, recibiendo una sola comida al día -una polenta caliente que debe recoger con sus manos-; y ahí permanece inmóvil durante tres días, perdida la noción del tiempo. Sólo sale para ser interrogado sobre detalles y características del curso que está realizando, y para obtener su información. El Comando es golpeado cuando es monester y también cuando no hace falta. Hasta entonces, en su sepultura, ha debido escuchar constantemente música popular centroamericana o proclamas marxistas y subversivos que un altoparlante propala sin cesar. Tuvo tiempo de pensar y de rezar, que es lo único que puede hacer. Y determinar si continúa en el curso hasta el final, aún cuando oiga por los altavoces también gritos de sus camaradas que sufren la etapa del interrogatorio. Un hombre que mostró ser muy entero, el entonces Subteniente Roberto Estevez (1981), sufrió tan fuerte tensión, que tuvo un paro cardíaco: recuperado con inyecciones al corazón, al día siguiente prosiguió el entrenamiento, por decisión del Mayor Rico". (pp. 41 y 42). El Mayor Rico aquí citado es el mismo que encabezó el pronunciamiento de Semana Santa/Pascuas en 1987 y la Rebelión de Montecaseros enero de 1988, en la Argentina. Hoy amnistiado y dado de baja, hace campaña política en el sector "nacionalista", "carapintada". Este nombre viene del uso de pinturas de camuflaje usado por sus seguidores en las rebeliones citadas. El coronel Mohamed Alí Seineldín, que encabezó otro movimiento en diciembre de 1988, también "Comando", una vez amnistiado ha mantenido a todo el sector activo, pero solo políticamente sino con entrenamiento "para-militar" con la frase de orden "entrenamiento duro, combate fácil".

33. En Uruguay, aún en la época de mayor enfrentamiento -la de los 60'- no hubo heterogeneidad, sino contractura, que intentaba reapropiarse de los viejos mitos y símbolos compartidos como parte de su lucha por el poder.

34. Así, hubo una leyenda "celestes", Artigas el héroe nacional, precursor del país liberal; una "roja", Artigas, el precursor de una revolución social agraria; una "verde", Artigas, el fundador de una mística que conformó el Ejército Patrio, institución fundante de la nacionalidad. Ver J. Rial "El Imaginario Social Uruguayo y la Dictadura" en C. Perelli y J. Rial *De Mitos...* op. cit.

35. Ver W.B. Gallie, "Essentially Contested Concepts" in Max Black, *The Importance of Language* (Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1962); William E. Connolly *The Terms of Political Discourse* (Princeton: Princeton University Press, 1983).

36. Ver Oscar Landi *El Discurso sobre lo Posible...* op. cit.

37. Aún hoy, no se ha integrado una historia oficial que reivindique a alguno de los constructores de la nación argentina. Juan Manuel de Rosas sigue en el ostracismo del panteón liberal, Bartolomé Mitre y Sarmiento son considerados el epitome del entreguismo al extranjero por los nacionalistas, Rocca es el genocida para grupos de intelectuales, Moreno el incomprendido revolucionario radical para otros, etc..

38. Politización en el sentido de Carl Schmitt *The Concept of the Political* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1986); por la vía de ubicar al otro en algún punto del eje amigo/enemigo. Ejemplo de ello lo constituye lo acaecido con Madres de Plaza de Mayo.

39. Charles Moskos, "From Institution to Occupation: Trend in Military Organization", *Armed Forces and Society* 12 (3), 1986.

40. Ver Hans Blumenberg, *Work on Myth* (Cambridge Mass: MIT Press, 1985).

41. Concepto desarrollado por Morris Janowitz y Jacques Van Doorn en el libro *On Military Ideology* (Rotterdam; Rotterdam University 1971) y por Amos Perlmutter *The Military and Politics in Modern Times* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977).

42. Ver Alfred Vagts, *History of Militarism: Romance and Politics of a Profession* (New York: Norton, 1959).

43. Las Fuerzas Armadas argentinas crecientemente asumieron este rol al desprenderse de aliados civiles y reclutar tecnócratas como "decisores aislados" que le sirvieran de puente con sus apoyos civiles (mayoritariamente empresarios).

44. Norbert Lechner, "El Problema de la Democratización en el Contexto de una Cultura Post-moderna" en *Los Patios Interiores de la Democracia* (Santiago: FLACSO, 1988).
45. Ver Raoul Girardet, *Mythes et Mythologies Politiques* (Paris: Du Seuil, 1966).
46. La llamada "interna militar" en la actual jerga política argentina, en el caso uruguayo, la institucionalización de un sistema colegiado de mando (Juntas de Oficiales Generales en cada servicio, con un *primus inter pares* en cada una de ellas actuando como coordinador), permitía una resolución que preservaba la imagen de unidad exterior.
47. Actualmente, se ha llegado al más alto grado de tensión en el caso argentino, con una puja asimétrica en lo que refiere a jerarquías. En el pasado, las facciones cortaban transversalmente a la institución (ejemplo, Colorados y Azules, a principios de la década del sesenta). Hoy, dicho corte es vertical. Mayoría de Oficiales Jefes y hacia abajo, liderados por Rico, versus mayoría de Oficiales Superiores, encabezados por Seinfeldin y Caridi, primero, Gassino y Cáceres luego.
48. Dentro de una aparente presentación bipolar de partidos militares, es probable que haya facciones subsumidas. Otros partidos pueden estar en gestación.
49. Las comillas en el pasaje marcan extractos de discursos militares. Ver Perelli, *Someter o Convencer*, op. cit.
50. Alain Rouquié, *La Politique de Mars: Les Processus Politiques dans les Partis Militaires* (Paris: La Sycomore, 1981).
51. J. Rial, "Las Fuerzas Armadas como partido sustituto", *Nueva Sociedad* No. 81 (1986).
52. Concepto de Angelo Panabianco, *Modelli di Partito. Organizzazione e Potere nel Partito Politico* (Bologna: Società Editrici Il Molino, 1982)
53. El ejemplo más notorio de esta trasmutación de la Ingeniería política en liturgia es la insistencia en la reforma política y constitucional como vía central de resolución de todos los problemas que aquejan a la república.
54. Es notorio el abuso de la retórica que hacen los políticos latinoamericanos, muchas veces atrapándose en sus propias palabras, que generan expectativas o interpretaciones de hechos que o no pueden cumplirse, o no se compadecen con la percepción de la realidad. Un caso muy notorio fue el discurso final de Alfonsín en la crisis de Pascua de 1987, al retornar de su conversación con Aldo Rico.
55. Dos ejemplos flagrantes: en Argentina, percibir el Operativo Dignidad como intento golpista y actuar en consecuencia; en Uruguay, percibir el planteamiento policial, de noviembre del 87, como un acto de indisciplina de un órgano de seguridad, un motín, cuando se trató de un movimiento social sui generis.
56. Así, se "miliqué" a los policías uruguayos, siendo que una de sus reivindicaciones era la desmilitarización, y se acusó de golpistas a los "carapintadas" (término despectivo usado para los comandos) de Rico, que, precisamente, condenaban con dureza la ineptitud política de los mandos políticos anteriores, reivindicando en esa etapa sólo su condición de soldados profesionales. Estos hechos pueden llevar, precisamente a politizar esos movimientos, como ocurrió con el de los "carapintadas".
57. Ejemplo: la Ley de Caducidad uruguaya y las dos Leyes de Obediencia Debida en Argentina.
58. Es notoria la ausencia de una política militar coherente por parte de los gobiernos y parlamentos democráticos de Uruguay y Argentina. En el primero no se ha definido la misión ni el rol de la Fuerza Armada y este tema sigue en manos de la institución militar. En Argentina tras votar una Ley de Defensa Nacional que prohibía a las Fuerzas Armadas participar en conflictos internos se tuvo que abandonar su estricta aplicación ante el asalto a un cuartel de la provincia de Buenos Aires, realizado por un grupo armado en enero de 1989. El episodio de "La Tablada" liquidó la política de empleo de la institución militar.
59. Los actuales políticos profesionales argentinos provienen de muy distintos orígenes. Algunos mantienen como referente su realidad provincial, aunque se adscriban maquinarias que intentan asemejarse a los partidos del mundo avanzado noroccidental. Otros tienen por referente la corporación a la que deben su promoción (por ejemplo, la sindical).

60. Hans Kelsen, *Tecrfa Pura del Derecho*. (Buenos Aires, Eudeba, 1962).

61. En este punto, con notorias las diferencias de ambos países con el caso brasileño, en cuya norma isotópica fundamental (en proceso de redacción), se admite el rol del Ejército como custodio del "buen orden".

62. Guillermo O'Donnell, *Y a mí que me Importa...* (Buenos Aires, CEDES, 1985).

63. Ejemplo de esto es el caso del fiscal Strassera, famoso tras su actuación en el juicio a las Juntas de Comandantes ( Videla, Massera, etc.), quien hiciera casi toda su carrera judicial bajo gobiernos militares y quien recibiera sus últimos ascensos bajo la administración de sus acusados.

64. Las Fuerzas Armadas durante este período se expresan por medio de los pronunciamientos de la justicia militar. Así el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas se negó a procesar a los Comandantes Integrantes de las Juntas de Gobierno y en setiembre de 1984 consideró inobjetable todas las órdenes militares emanadas de las Juntas. Quizás el ejemplo más flagrante lo constituye el siguiente dictamen: "La Justicia Militar sólo se pone en marcha para juzgar los fracasos y nunca para juzgar el vencedor".

65. Algunos ejemplos de esta proliferación de discursos cruzados desde la sociedad civil están constituidos por el distanciamiento de muchas de las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos y por la ruptura interna en el grupo "Madres de Plaza de Mayo".

66. En esta instancia se dirime la querrela de competencias entre la justicia militar y la justicia civil, pasando la causa de las Juntas de Gobierno a la Cámara Federal, órgano de la justicia civil.

67. Por ejemplo, el proyecto de reforma del Código de Justicia Militar y la idea de los tres niveles de responsabilidad militar. Esta última sostiene que había un primer paso: (a) los que elaboraron el plan de represión y dieron las órdenes para cumplirlas, a quienes había que enjuiciar y castigar. Un segundo nivel, (b) los que excedieron por crueldad y codicia en el cumplimiento de las órdenes recibidas, quienes también serían enjuiciados y castigados y un tercer nivel, (c) los que sólo cumplieron órdenes y que debían ser reincorporados a la fuerza.

68. Con estas palabras alusivas a la fecha, la Pascua cristiana, Alfonsín despidió a la multitud reunida en Plaza de Mayo, desmovilizándola y dando a entender que la crisis con los militares dirigidos por Aldo Rico no sólo estaba solucionada sino que él había ganado la pulseada.

69. El 15 de abril de 1987 el Mayor Ernesto Barreiro con comisión en Buenos Aires, ante una citación de la justicia civil de Córdoba se niega a concurrir ante los estrados y se refugia en el Regimiento de Infantería -paracaidista- N° 14 de esta ciudad, con el conocimiento tácito de su jefe, el Tte.Cnel.Polo. Ante esta actitud Barreiro es dado de baja de acuerdo con las previsiones del gobierno de Alfonsín en la materia, tras su enfrentamiento con los Almirantes.

70. El nombre "Operativo Dignidad" fue dado por los hombres de Rico al proceso comenzado en Semana Santa. Ver al respecto el video del mismo nombre que difundieron sectores allegados al grupo. Las intenciones de Rico eran transparentes para la fuerza militar, atento a la nota que envió a su comandante de brigada el 18 de febrero de 1987. La proclama del 17 de abril de 1987 es sólo un resumen de la misma.

La denominación "carapintada" fue acuñada por los sectores de la sociedad civil movilizadas ante la insurrección, debido al aspecto de los militares dirigidos por Rico, pertenecientes a la especialidad de Comandos en su mayoría, y muchos ex-combatientes en Malvinas - donde Rico mandó las compañías de comandos- que usaron pintura de camuflaje en sus caras.

71. Si bien Alfonsín y el gobierno siempre han negado la existencia del pacto, que en cambio dicen que existió verbalmente los grupos cercanos a Rico, de hecho una negociación cerró el episodio de Semana Santa.

72. En enero de 1983 tras un confuso episodio en el cual, aparentemente, el Jefe de Estado Mayor del Ejército, Gral. Caridi, había intentado solucionar la situación de Rico imponiendo un castigo ejemplar, este último logró forzar una confrontación interna dentro del ejército. El episodio asumió características de sublevación extendida por todo el territorio (ver mapa) y permitió a otros sectores intentar aprovechar la coyuntura para montar operativos

desestabilizantes (grupos de civiles y oficiales de la Fuerza Aérea que actuaron en un aeropuerto de Buenos Aires). La confrontación terminó en su base militar con la rendición de Rico sin enfrentamientos

73. Palabras pronunciadas por el Presidente Alfonsín tras enterarse de la rendición de Rico en Monte Caseros, aludiendo a una presunta solución "final" del problema existente en el Ejército.

74. La Ley de Amnistía distingue dos tipos de situaciones. Una, la de los presos políticos no acusados de acciones armadas, secuestros, asesinatos, etc. sino sólo de pertenecer a organizaciones marxistas o similares, legales hasta la implantación de la dictadura, en su mayoría pertenecientes al Partido Comunista. Otra, la de los guerrilleros que en el curso de sus acciones participaron en delitos especificándose aquellos considerados hechos de sangre.

75. La ley recibe ese nombre en razón de no admitir el entonces líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira, ni tampoco las Fuerzas Armadas, la palabra amnistía. Supone que el estado no perseguiría eventuales delitos que se hubieran cometido durante el período dictatorial. La Constitución Uruguaya permite que el 25% de la ciudadanía interponga un recurso de referéndum ante leyes aprobadas por el Parlamento, teniendo un plazo de un año para recoger ese apoyo en el electorado. Sin embargo el referéndum como hecho político, no se agota en el mero recurso legal. Se ha convertido en un símbolo sintético, hasta podría decirse sincrético, de diversas facetas de la cultura política y de la cultura del miedo en el Uruguay.

Para algunos el referéndum es el estado de derecho en acción, caso del Catedrático de Derecho Civil, F. Gamarra, para otros apoyarlo es parte de las opciones normales del juego político de las fracciones de los partidos tradicionales (caso del Movimiento Nacional de Rocha), para unos terceros es un claro pronunciamiento genérico contra las Fuerzas Armadas -la masa de los militantes de izquierda y muchos liberales antimilitaristas figuran en este grupo-, para un cuarto grupo es un planteamiento altamente sofisticado, una suerte de "forma de castigo" contra la clase política a la que se quiere censurar por su falta de pericia, para algunos, blandura, para otros, frente a la situación; para un quinto grupo, que podríamos calificar de abuelas y abuelos potenciales o reales, es la manifestación de su indignación frente a un manejo político que implicó la desaparición y el cambio de identidad de niños. Todavía quedan más grupos que atienden a diversos juegos e intereses partidarios algunos, de otros sectores de difícil investigación, otros.

76. Ver J. Rial, "El Referéndum del 16 de abril de 1989", *El Referéndum Uruguayo* (San José: CAPEL, 1989).

77. Ver AA.VV. *Brasil Nunca Más* (Sao Paulo: Brasiliense, 1986).

105

# 5 Los últimos regímenes militares en Argentina. 1966-1973 y 1976-1983.

*María Susana Ricci\**  
*J. Samuel Fitch*

El derrocamiento de un gobierno civil mediante la intervención militar, da lugar a una pregunta fundamental: ¿Qué harán las Fuerzas Armadas con el poder que han usurpado? A pesar de las declaraciones posteriores al golpe que prometen establecer el orden, la estabilidad y un gobierno eficiente, los regímenes militares sistemáticamente fracasan en el cumplimiento de dichas promesas. En este capítulo, nosotros sostendremos que tales fracasos no son el resultado de la mala fe o de un liderazgo deficiente, sino más bien una consecuencia directa de la falta de capacidad de gobierno de las Fuerzas Armadas. Remitiéndonos a la experiencia de los dos recientes episodios de gobierno militar en la Argentina, sostenemos que dichos regímenes militares demuestran la inhabilidad inherente a los militares para construir una élite de gobierno eficiente, formada tanto por ellos mismos como por sus aliados civiles. A pesar que otros regímenes militares en la región pudieron haber durado más o alcanzado un mayor éxito económico, nosotros creemos que las deficiencias de la política militar argentina son características más que excepcionales.

Los últimos regímenes militares latinoamericanos se diferencian de sus predecesores históricos en dos aspectos principales. El primero, los regímenes militares "modernos" dicen representar a las Fuerzas Armadas más que al gobierno personal de un oficial en particular. Por lo tanto, su estructura organizativa es y debe ser diferente de los regímenes militares personalistas, tales como el de Batista o el de Somoza, en los que las Fuerzas Armadas están subordinadas al gobierno militar en lugar de ser al contrario. En segundo lugar, estos regímenes militares institucionales asumen el poder con la intención de realizar cambios políticos y socio-

---

\* El primer borrador de este capítulo fue escrito por María Susana Ricci y se remite en gran medida a su tesis doctoral, "Elite Gubernamental y Regímenes Militares en la Argentina: 1966-73 y 1976-83", Universidad de Belgrano, 1987. Una promisorio carrera universitaria se vió trunca de manera trágica por su inesperada muerte en enero de 1988. Samuel Fitch presentó el trabajo de Ricci en la conferencia de la Ciudad de Panamá y más adelante tradujo, publicó y corrigió este capítulo. Los datos originales y gran parte del análisis pertenecen a la Dra. Ricci; cualquier error en los hechos o en su interpretación son responsabilidad del segundo autor.

Provincia de Tucumán

económicos significativos en sus sociedades. Sin tener en cuenta su orientación ideológica, los líderes de dichos regímenes claramente declaran que no pretenden servir tan sólo como un interregno entre gobiernos civiles. La duración considerablemente mayor del gobierno militar que implican tales aspiraciones requieren de una proporcional capacidad de gobierno.<sup>1</sup>

De este modo, el gobierno militar institucional precisa que las Fuerzas Armadas creen una nueva "élite de gobierno"<sup>2</sup>. El éxito o el fracaso de tal élite, depende de varios factores: las orientaciones ideológicas y políticas elegidas, los recursos disponibles, las fuerzas sociales que respaldan y las que se oponen al régimen, y otros aspectos del contexto local e internacional. Sin embargo, los resultados del gobierno militar también dependen, en parte, de ciertas cualidades de la élite de gobierno en sí misma:

**1. Estructura:** Una efectiva élite de gobierno requiere una estructura reconocida y aceptada, que defina los roles y las relaciones entre los miembros de la élite. En los regímenes militares, la cuestión crítica es la relación entre los oficiales que tienen cargos de gobierno y el resto de las Fuerzas Armadas.

**2. Experiencia y habilidad política:** En particular los miembros que ocupan los principales cargos de gobierno necesitan tener experiencia anterior en la actividad política y en el liderazgo político. La habilidad técnica la pueden proporcionar los asesores y el equipo. La habilidad política y el manejo de los expertos técnicos y en la integración de criterios técnicos y políticos, y en generar el apoyo del electorado es difícil de conseguir si no es a través de la experiencia previa en posiciones de gobierno.

**3. Vinculaciones políticas:** Una élite política efectiva necesita de vínculos con el resto de la población. Estos vínculos proporcionan una retroalimentación crítica acerca de las consecuencias de las decisiones políticas del gobierno, así como el ingreso de grupos sociales cuya colaboración es esencial para el éxito de dichas políticas. Estos vínculos asimismo les proporcionan a los ciudadanos mecanismos simbólicos e institucionales para interpretar y responder a las propuestas políticas y a las posiciones ideológicas de diferentes sectores dentro de la élite política.<sup>3</sup>

En las siguientes partes consideramos cada una de estas características de las élites de gobierno, constituidas por los regímenes militares de 1966 a 1973 y de 1976 a 1983 en la Argentina.

## **La estructura del poder.**

En 1966, la "Revolución Argentina", liderada por el General Juan Carlos Onganía, se comprometió a llevar a cabo un programa de transformación económica y social. En principio, la Revolución Argentina llevaría a una redistribución de las fuerzas políticas, eliminando la fractura entre peronistas y anti-peronistas que dominó la política argentina desde 1955. En 1976 el Proceso de Reconstrucción Nacional (conocido como el Proceso), liderado por el General Jorge Videla, prometió cambios incluso más drásticos en la sociedad argentina, incluyendo la "modernización" de la economía y del estado, la "moralización" de la vida pública y la restauración de la confianza pública en el gobierno. Ambos regímenes inmediatamente abolieron lo que vieron como "impedimentos políticos" a los cambios políticos necesarios: disolvieron el Congreso, intervinieron los gobiernos provinciales y disolvieron los legislativos provinciales, reemplazaron miembros de la Suprema Corte y suspendieron la actividad política partidaria. A diferencia de regímenes militares anteriores en Argentina, ambos regímenes efectivamente abolieron la estructura federal, subordinando directamente las autoridades provinciales y locales a la autoridad central de gobierno. Ambos asumieron un autoproclamado poder constituyente, declarando que los nuevos regímenes no estaban sujetos a las normas jurídicas y constitucionales vigentes, excepto si éstas no se oponían a los objetivos y decretos del "gobierno revolucionario".<sup>4</sup>

Habiendo dismantelado las estructuras institucionales de los regímenes civiles anteriores, tanto Onganía como Videla debieron enfrentar la cuestión de definir una estructura diferente de poder para el nuevo régimen. La respuesta de Onganía fue crear un régimen con una participación limitada de oficiales en actividad y sin mecanismos formales de responsabilidad frente a la institución militar. El temor del resurgimiento de las luchas internas dentro de las Fuerzas Armadas<sup>5</sup> llevó a Onganía a tratar de eliminar la politización de "las Fuerzas Armadas como institución", minimizando su participación en "las Fuerzas Armadas como gobierno"<sup>6</sup>. A instancia suya, los poderes de la Junta Militar se limitaban a considerar futuras enmiendas al Estatuto de la Revolución Argentina, y a designar un sucesor si la presidencia quedaba vacante. Como Comandantes de las tres armas los miembros de la Junta estaban subordinados al General Onganía como Presidente y Comandante en Jefe.

Como Presidente, Onganía ejerció los poderes legislativos del Congreso, dictando "leyes", publicadas con la misma numeración y formato que las de los gobiernos civiles anteriores. Desde el punto de vista oficial, la Revolución Argentina fijó objetivos pero no fijó plazo en el poder. De este modo el régimen militar explícitamente ni era provisional ni era transitorio, sino más bien era un régimen presidencialista de duración indefinida. En la primera parte de su mandato, Onganía reorganizó el ala ejecutiva, expandiendo el Poder Ejecutivo de la Presidencia y reduciendo el número de Ministerios, pero simultáneamente aumentando el número de las

Secretarías de Estado encargadas de la implementación de las "políticas y estrategias nacionales" formuladas por los Ministros.<sup>7</sup> La Secretaría General de la Presidencia se transformó en el nexo para el estudio, la aprobación, el rechazo o la modificación de propuestas enviadas al Presidente por los Ministros, Secretarios de Estado y Gobernadores.<sup>8</sup> La estructura de poder era entonces unipersonal, autocrática y altamente centralizada, tomando como modelo a la estructura jerárquica militar.

Las Fuerzas Armadas aceptaron esta relación y se mantuvieron "apolíticas" durante más de tres años. Varios oficiales compartían la opinión de Onganía en cuanto a que la participación militar activa en el gobierno resultaría en una politización, una fragmentación y una disminución del profesionalismo. Sin embargo, para las Fuerzas Armadas, el modelo de Onganía apuntaba a un gobierno militar en el que las Fuerzas Armadas no gobernaban. Luego de una luna de miel inicial, el cuerpo de oficiales empezó a resentirse por ser el responsable en último término de un gobierno que veían persiguiendo sus propios objetivos políticos más que los de las Fuerzas Armadas. A pesar que Onganía, en repetidas oportunidades, negó tener intenciones corporativas, las Fuerzas Armadas y varios sectores de opinión civiles interpretaron que ideas tales como "participación de la comunidad" tenían un tenor corporativo. Empezaron a circular documentos de las Fuerzas Armadas en los que se ponía de relieve la conveniencia de un retorno a la democracia constitucional y rechazando explícitamente las "formas corporativas obsoletas". Las políticas económicas internacionales de orientación liberal de la administración Onganía, además, se oponían a las corrientes económicas de la mayoría de la oficialidad.<sup>9</sup> Cada vez mayores signos de fracaso económico y la explosión de la oposición popular en las rebeliones del Cordobazo, signaron el destino de Onganía, quien fue derrocado en un golpe dado en el interior del gobierno, trece meses después.

Con la instalación del General Marcelo Levingston como Presidente en 1970, las Fuerzas Armadas asumieron un papel más enérgicamente institucional en el nuevo gobierno. Las facultades legislativas le fueron asignadas al Presidente, pero una enmienda al Estatuto de la Revolución, requería que las principales decisiones fueran aprobadas por la Junta de Comandantes en Jefe. Se insertaba de este modo a los Comandantes (en especial al Comandante del Ejército, General Alejandro Lanusse) directamente en el proceso de toma de decisiones. En principio, el Presidente y la Junta compartirían la autoridad en las decisiones principales, de tal manera que ambos fueran responsables de las decisiones que tomaran. En la práctica, tal acuerdo también resultó ser inestable. Como el General Levingston parecía vacilar en el cumplimiento de la transición al gobierno civil, la Junta los depuso y asumió el poder ella misma en marzo de 1971. El General Lanusse fue nombrado Presidente de la Nación y se le asignaron poderes legislativos y ejecutivos en representación de la Junta con el derecho de aprobar o desaprobar las principales decisiones por una mayoría de votos.<sup>10</sup>

Luego de dos años de negociación y maniobras, las elecciones tuvieron lugar en noviembre de 1973 y el poder fue transferido primero a Héctor Cámpora, y luego al ex-Presidente Juan Perón. Luego de la muerte de Perón, ocurrida un año después, una economía que se desmoronaba, una polarización cada vez mayor y la violencia política, llevaron a un nuevo golpe militar en marzo de 1976. Una vez más las Fuerzas Armadas buscaron una forma política para definir las relaciones entre el gobierno militar y la institución militar. Esta vez eligieron un modelo opuesto al de Onganía, insistiendo en un gobierno de las Fuerzas Armadas, más que en uno simplemente respaldado por los militares.

Durante el Proceso, la Junta Militar, compuesta por los Comandantes del Ejército, la Marina, y la Fuerza Aérea, se constituyó en el "supremo órgano del Estado". La Junta se reservaba el derecho de nombrar al Presidente y a los miembros de la Suprema Corte, y el de ejercer todos los poderes ejecutivos, así como la autoridad legislativa final. El Consejo Asesor Legislativo, compuesto por tres oficiales de cada arma, fue creado para actuar como asesor legislativo, para interpretar el "pensamiento militar" con respecto a los asuntos principales. El Consejo tenía el poder de enviar proyectos de ley, incluyendo los propuestos por el Presidente a la Junta, para una decisión final, y aprobar decretos de menor importancia. En un esfuerzo por eliminar las rivalidades entre las distintas ramas, algunos Ministerios les fueron asignados a cada una de ellas: Relaciones Exteriores y Seguridad Social a la Marina, Interior y Trabajo al Ejército, Defensa y Justicia a la Fuerza Aérea. A pesar de la existencia de un compromiso formal de compartir el poder en forma equitativa -un gobierno dividido en tercios- el Ejército también tuvo una importante influencia en los Ministerios de Economía y Educación, y el cincuenta por ciento de los Gobiernos Provinciales, en comparación con el veinticinco por ciento de las otras ramas.

La división tripartita del gobierno entre las diferentes ramas, resultó difícil de manejar e inestable. Gobernar en tercios creó no solo inercia, sino poderes de veto recíproco que hicieron la toma de decisiones extraordinariamente dificultosa e ineficiente. Esta estructura también llevó a la mayoría de los oficiales a ser más leales a sus respectivas armas que al gobierno militar. El resultado fue una extraordinaria fragmentación del aparato estatal y la subordinación general de la toma de decisiones del gobierno a los intereses corporativos, los conflictos internos y a la cadena de poder dentro de cada arma <sup>11</sup>.

De acuerdo con el Estatuto del Proceso de Reconstrucción Nacional, la Junta nombró al Comandante del Ejército, General Videla, Presidente de la nación por un período de tres años. Bajo la amenaza de un serio desafío de la guerrilla, el gobierno militar inicialmente pudo mantener su unidad interna. Sin embargo, a medida que la amenaza de la guerrilla era eliminada mediante una severa represión, las divisiones internas resurgieron acerca de la política económica, la estrategia política, y el poder y la autonomía del aparato represivo. En 1979, un General de la línea dura, se rebeló contra el

sucesor de Videla como Comandante del Ejército, el General Roberto Viola. En 1980, luego de un importante retraso causado por la incapacidad de la Junta para alcanzar el consenso acerca del nuevo Presidente dentro del período de mandato, Viola finalmente fue elegido para el cargo máximo, con la abstención de la Marina, y el apoyo del Ejército, que sin embargo estaba internamente dividido. Ocho meses después Viola fue depuesto y reemplazado por un General del Ejército, el General Leopoldo Galtieri. Galtieri asumió la Presidencia manteniendo su cargo de Comandante en Jefe del Ejército, violando de este modo el acuerdo celebrado entre las tres armas que determinaba que luego del primer período de Videla, el Presidente fuera un "cuarto hombre", sujeto a la Junta de Comandantes. La derrota de Argentina en las Malvinas, llevó a su vez a la caída de Galtieri.

Finalmente ambos regímenes militares argentinos fracasaron en forjar una relación estable entre el gobierno militar y las instituciones militares. A pesar de haber trabajado seriamente en la búsqueda de una solución para los conflictos sectoriales dentro del Ejército a comienzos de los años 60', Onganía no pudo evitar la repolitización y la división del Ejército durante el gobierno militar, aún cuando el mismo tuviera una participación mínima en el gobierno. El Proceso no pudo evitar la rivalidad entre las distintas armas ni las divisiones sectoriales a pesar de sus elaboradas y complicadas tentativas de proyectar una estructura que garantizara un respaldo militar a largo plazo para el régimen militar. Las grandes divisiones dentro de las Fuerzas Armadas acerca de las orientaciones políticas complicaron además el proceso de formación política y la estabilidad presidencial.

Tanto la fórmula de participación mínima como la de participación máxima para definir la relación entre la institución militar y el gobierno militar, en última instancia fracasaron. Dichos fracasos no pueden ser atribuidos simplemente a un liderazgo deficiente o a las imperfecciones de la fórmula de organización. La experiencia argentina sugiere que esta es una contradicción fundamental que no puede ser resuelta manipulando el organigrama del régimen militar.

### **Experiencia política y habilidad.**

Se le ha prestado poca atención al componente civil de los gobiernos militares. Y sin embargo, excepto por los pocos oficiales de alto rango, las Fuerzas Armadas no pueden gobernar solas.<sup>12</sup> Durante el primer régimen militar, la presencia de civiles se destacó especialmente. En el gobierno de Onganía, la élite de gobierno en los más altos cargos consistía en 5 oficiales y 125 civiles.<sup>13</sup> (Durante el interregno de Levingston había 15 oficiales y 75 civiles; bajo Lanusse, 16 oficiales y 100 civiles). Durante el Proceso, la presencia militar fue sensiblemente superior. Cada arma tenía su "dominio feudal", y los oficiales en actividad eran designados para una gama mucho más amplia de puestos -como comandantes de la policía federal, interventores de la Federación General de Trabajadores y los

principales sindicatos, y dirigentes de las principales empresas estatales. Sin embargo, en cuanto a su composición, ambos fueron efectivamente regímenes cívico-militares.<sup>14</sup> Aún en el momento de mayor poder militar, los civiles tenían dos tercios de los principales puestos de gobierno.<sup>15</sup> En síntesis, entre ambos regímenes militares, solamente alrededor de un tercio de los puestos ministeriales y un cuarto de los principales cargos de gobierno, estaban en manos de militares.

La cuestión clave es la capacidad política de esta élite combinada cívico-militar. La mayoría de los ejércitos profesionalizados trataron de limitar deliberadamente las influencias externas y de reforzar los mecanismos internos de socialización. El entrenamiento profesional y la instrucción política-ideológica sirven como mecanismos para la formación de cuadros que alcanzan el esperado perfil profesional. En la Argentina el objetivo era formar personal militar con un alto grado de preparación técnica y una fuerte orientación "apolítica".<sup>16</sup> El sistema de instrucción militar está organizado en modo totalmente independiente del sistema nacional de educación; en lo interno, el sistema de promoción por mérito es la columna vertebral de la estructura burocrática militar. Las Fuerzas Armadas están esencialmente aisladas de la sociedad civil a propósito. Con el objetivo de mantener su cohesión y prestigio, los oficiales se mantienen apartados dentro de la institución. Como resultado, ni las Fuerzas Armadas ni sus oficiales están preparados para manejar conflictos sociales o para reconocer la necesidad de una mediación política en tales conflictos.

Las Fuerzas Armadas tiene su razón de ser en el uso de la violencia legítima. Para tal misión, las Fuerzas Armadas se dan sus propias normas y su propio sistema de organización. Las principales características de su organización son la estructura piramidal y la centralización del mando. Las Fuerzas Armadas no son estructuras organizadas para resolver conflictos ni para realizar negociaciones políticas. Son más bien estructuras burocráticas, en las que la verticalidad, la jerarquía y la subordinación están aseguradas mediante la estricta disciplina militar. En dichas instituciones no hay mecanismos formales de contrapoder, ni controles o balances, ni limitaciones a la autoridad central. Dentro de la institución, no hay lugar para divisiones sectoriales ni debates internos. De allí que las Fuerzas Armadas no sean capaces de regular o resolver conflictos que surjan de la sociedad civil, aunque a pesar de ello tales conflictos inevitablemente se infiltran en las Fuerzas Armadas y corroen la autoridad del mando cuando los militares asumen el poder.

Los funcionarios civiles en los gobiernos militares argentinos tendieron a no compensar las deficiencias políticas de sus colegas militares. En un muestreo realizado a civiles y militares con puestos de gobierno durante los dos regímenes militares, sesenta y dos por ciento de los civiles resultaron no estar afiliados a ningún partido político.<sup>17</sup> (Los que lo estaban estaban vinculados en su mayoría a partidos de centro-derecha). En la mayor parte de los casos, estos civiles eran "celebridades" políticas y portavoces de intereses sectoriales, más que líderes políticos. En las

sociedades modernas, la tendencia es hacia los políticos profesionales, quienes usan las estructuras partidarias para resolver conflictos entre intereses encontrados según las reglas formales e informales del juego político. En el caso argentino, ambos regímenes militares tendieron a elegir funcionarios de gobierno civiles que habían pasado la mayor parte de sus vidas al margen de organizaciones políticas en sentido estricto, o personas que habían realizado, como mucho, sus carreras políticas sin una dedicación plena.

Con el fin de evaluar la experiencia política de su élite de gobierno, los cargos ocupados anteriormente por dichos funcionarios encuestados fueron examinados. Cerca del cuarenta por ciento de su experiencia anterior era en niveles de administración o asesoramiento, el treinta por ciento en niveles de Subsecretaría, y el treinta por ciento en niveles de Secretaría o Ministerio. La mayor parte de dicha experiencia anterior era en los Ministerios de Economía o de Educación. Además cerca del ochenta por ciento de los puestos -incluyendo todos los puestos del más alto nivel- habían sido ocupados durante gobiernos militares anteriores. Mirando de otra manera los datos obtenidos, las interrupciones en el servicio público de estos funcionarios civiles corresponde a los gobiernos civiles que precedieron a cada uno de los regímenes militares. De este modo, podemos concluir que estos funcionarios civiles por lo general tenían experiencia anterior en el gobierno, pero que dicha experiencia previa era más bien administrativa durante gobiernos militares, y no experiencia política en cargos de gobierno en períodos de actividad política plena.

Con respecto a los funcionarios de gobierno militares, sólo el diez por ciento habían tenido algún tipo de cargo político en las Fuerzas Armadas, a pesar que el veintisiete por ciento había servido de vínculo con el ala ejecutiva o legislativa. Todos habían ocupado puestos en el Estado Mayor General, y más de la mitad habían servido en el extranjero, pero cerca del sesenta por ciento nunca había ocupado un cargo de gobierno anteriormente. (El restante cuarenta por ciento había ocupado cargos durante el gobierno militar que siguió al derrocamiento de Perón o en el gobierno de Videla). Los miembros militares de esta élite compartían con los civiles una carencia común de experiencia política anterior.

Reflejando la naturaleza burocrática de las carreras militares profesionales en las sociedades modernas, el enfoque de las Fuerzas Armadas argentinas del gobierno era burocrático, más que político. En lugar de ver la tarea de gobierno como la generación de políticas que contarán con el apoyo de la gente y la resolución del antagonismo entre las diferentes posiciones sobre qué políticas servirían mejor al bien común, los militares tendieron a confiar en el juicio de los expertos sobre cuáles eran las políticas necesarias, estimando que no era relevante la consulta o la participación popular en la formulación de dichas políticas. Este enfoque tecnocrático es evidente en la estructuración del proceso político, especialmente durante el gobierno de Onganía.

Claro ejemplo de ello fue el Sistema Nacional para el Planeamiento

y la Acción para el Desarrollo, institución responsable de la formulación de políticas y estrategias para el desarrollo y preparación de planes regionales y sectoriales a largo y mediano plazo, proyectos de presupuesto, y todo lo relativo a proyectos programáticos. La elaboración de dichos planes le fue encomendada al Consejo Nacional para el Desarrollo sobre la base de los objetivos políticos especificados por el gobierno. El Consejo Nacional para el Desarrollo, a su vez, debía coordinar sus políticas con el Consejo de Seguridad Nacional, de tal manera de armonizar el desarrollo con la seguridad. Estos dos cuerpos debían elaborar un plan nacional para la seguridad y el desarrollo, que estableciera planes a mediano plazo y proporcionara la base para la definición de los programas anuales y las respectivas asignaciones presupuestales. Una vez aprobadas por el Presidente y el gabinete ministerial, los documentos con tales políticas regirían el sector público y "gularían" también al sector privado. En ambos casos, se prestaba especial atención a las reparticiones burocráticas que estarían representadas en Cada consejo, pero no se tenía en cuenta la consulta o la participación de la gente o de grupos extra-gubernamentales.

De la misma manera, durante el Proceso, los militares consideraron que el Consejo de Asesores Legislativos interpretaría la opinión general de las Fuerzas Armadas con respecto a los principales asuntos y, con la asistencia de los expertos técnicos apropiados, traduciría esa opinión en leyes que concretarían grandes cambios socio-económicos y políticos. Más allá de la presunción equivocada de que los oficiales argentinos tenían una visión común de la alternativa de *status quo* a elegir, esta estructura supone un modelo normativo para la elaboración de políticas, organizado según el Estado Mayor General, en el que el Estado Mayor analiza los asuntos y formula las alternativas que deben decidir los Comandantes. En este modelo, obviamente sería ilógico preguntarle su opinión a los soldados o a los oficiales fuera de actividad o procurar el apoyo de aquellos a los que afectarían las decisiones.

En el enfoque del gobierno de los militares argentinos está implícita una mentalidad burocrática profesional que considera que una buena política es el resultado de la decisión de un experto y la devoción al bien común. Desde dicho punto de vista, una política inferior es el resultado de un liderazgo débil, de una organización deficiente, o de un exceso de presiones externas que impiden a los buenos líderes actuar en favor de los intereses de la nación. De allí que la suposición característica de los militares sea que el logro de un buen gobierno esté determinado fundamentalmente por la presencia de líderes honestos, bien intencionados -es decir, ellos mismos- y "expertos" civiles con la misma mentalidad, reformular el organigrama; y reducir la capacidad de la sociedad civil de interferir en la toma de decisiones "racional" de la élite de gobierno. En la Argentina, ambos regímenes de gobierno, por consiguiente, colocaron a un grupo de aliados civiles apolíticos -es decir, no pertenecientes a partidos políticos- en los más altos niveles del gobierno. El resultado fue que tanto los componentes civiles del gobierno como los militares compartían una

básica falta de experiencia y habilidad política que los dejaba singularmente desprovistos para enfrentar una sociedad altamente conflictiva y políticamente movilizada.

### Vínculos con la sociedad.

Tal como se dijo anteriormente, las Fuerzas Armadas argentinas generalmente mantuvieron un alto grado de aislamiento de la sociedad. Dado el deseo de promover una identidad militar profesional, y de eliminar la amenaza que el contacto con una sociedad en conflicto podía significar para la disciplina interna, las Fuerzas Armadas redujeron al mínimo los contactos con la sociedad, en particular en los rangos más bajos del cuerpo de oficiales. Esto no implica que las Fuerzas Armadas sean una institución cerrada. En la práctica, los contactos con la sociedad civil se producen en la vida cotidiana de la mayoría de los oficiales, en reuniones sociales con parientes, en el contacto con los medios de comunicación nacionales, y en los niveles más altos, en los contactos socio-políticos extraoficiales con civiles que tratan de influir en las Fuerzas Armadas.<sup>18</sup> Sin embargo, las Fuerzas Armadas no están estructuradas expresamente para facilitar los vínculos y la comunicación con la sociedad civil, excepto en cuanto sean necesarios para cumplir con sus funciones militares.<sup>19</sup>

Basándonos en nuestro muestreo de funcionarios de gobierno civiles y militares en los regímenes de 1966-73 y 1976-83, el componente civil de la élite de gobierno parece compartir muchas de las deficiencias de los militares en lo que se refiere a vínculos políticos con el resto de la sociedad. Efectivamente, en algunos aspectos, el componente civil de esta élite de gobierno parece ser más limitado que el componente militar.

En cuanto a la extracción social, tanto los funcionarios civiles como los militares en estos dos regímenes eran de clase media o media alta, hacia arriba. Entre las profesiones de los padres se encontraban predominantemente comerciantes, profesionales y otras actividades de clase media, con una pequeña minoría de familias terratenientes y prácticamente ninguna representación de la clase trabajadora. De los civiles entrevistados, el noventa por ciento habían nacido en la capital federal o en la provincia de Buenos Aires. Por el contrario, cerca de dos tercios de los oficiales militares habían nacido en otras provincias. Tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, los civiles asistieron preferentemente a colegios privados, mientras hay una mayor proporción de militares que asistieron a colegios religiosos. (Más del 40 por ciento de los civiles fueron a alguno de los tres colegios secundarios más elitistas del país.<sup>20</sup>) En un país en el que aproximadamente el uno por ciento de la población tiene algún tipo de educación universitaria<sup>21</sup>, todos excepto dos de los civiles, tenían título universitario; poco más de la mitad habían realizado estudios de nivel universitario en el extranjero. Todos menos uno eran profesionales, predominantemente abogados (52 por ciento) y economistas (24 por

ciento). Todos los oficiales entrevistados se habían graduado en las escuelas de sus respectivos estados mayores, y casi todos declararon conocer por lo menos una lengua extranjera.<sup>22</sup>

A pesar de las limitaciones de los datos<sup>23</sup>, esta élite cívico-militar parece distinguirse por la ausencia de representantes de las clases populares<sup>24</sup> y por su alto nivel educativo. Al preguntarles cómo habían accedido a sus posiciones en los gobiernos militares, los civiles respondieron: por logros personales (30 por ciento), por experiencia profesional (20 por ciento) o capacidad profesional (13 por ciento) y por conocer a alguna persona que los nombró para un cargo de gobierno (45 por ciento).<sup>25</sup> Si bien había diferencias en lo particular, el esquema general consistía en que los líderes militares tenían un perfil general del tipo de civil buscado, que era usado para elegir entre los posibles candidatos. En ambos regímenes militares, la experiencia y la capacidad profesional ocupaban un lugar prominente, así como las garantías de que la persona actuaría de acuerdo con los objetivos fijados por el régimen, y no con intereses partidarios o sectoriales. Este concepto de que para ocupar un cargo de gobierno hay que servir determinados objetivos fijos, está de acuerdo con la visión de los militares del gobierno como la administración y consolida la conclusión de que los miembros civiles de estos regímenes no fueron elegidos por su capacidad para representar a las clases sociales a las que pertenecían o para vincular al régimen con esas clases.<sup>26</sup>

Otro indicador de la limitación de esta élite de gobierno se encuentra en sus características ideológico-políticas. Cuando se les pidió que identificaran los principales problemas políticos en Argentina<sup>27</sup>, tanto los civiles como los militares, por amplios márgenes señalaron las diferencias en el liderazgo político y factores culturales o educativos. Los civiles indicaron la falta de productividad y factores educativos como los problemas económicos más importantes; los militares señalaron la productividad y el estatismo. Si bien el descenso en el nivel de vida fue el tercer problema económico más mencionado, la mala distribución de la riqueza fue mencionada tan sólo por un doce por ciento de los civiles y un dieciséis por ciento de los militares. Con respecto al rol de las Fuerzas Armadas, la mayoría de los civiles y de los oficiales estuvo de acuerdo en reconocer la necesidad de un rol militar en la seguridad interna así como en la defensa externa.<sup>28</sup>

Ante la ausencia de datos de encuestas similares para otras élites civiles o para la población argentina, el significado de los puntos de vista expresados por esta élite cívico-militar es una cuestión de interpretación. No obstante, el tono más bien conservador de las respuestas tanto de los civiles como de los militares es evidente, así como la ausencia de actitudes asociadas al partido peronista o al radical. Estos dos partidos han dominado en la escena política electoral argentina durante décadas, representando a la gran mayoría de la población. Entre los funcionarios de gobierno de estos dos regímenes militares entrevistados, ninguno se identificó con el partido peronista o tenía algún miembro de su familia

vinculado al mismo. (Por el contrario, muchos de los civiles declararon que sus primeras actividades políticas estaban vinculadas a organizaciones anti-peronistas.) Ninguno se identificó con el partido radical, y tan sólo el veintiuno por ciento tenía familiares que se identificaban con ese partido. A pesar que la evidencia no es concluyente, sugiere que el punto de vista dominante representado en esta élite de gobierno es significativamente más conservador que el de la sociedad en su conjunto. En esencia, los líderes de gobiernos militares se rodean de civiles con mentalidades similares, en lugar de tratar de incorporar una diversidad de puntos de vista.

Esto no significa que alguno de estos regímenes haya logrado alcanzar un acuerdo ideológico en el interior de la élite de gobierno. Pese a las coincidencias señaladas anteriormente, los civiles entrevistados eran más proclives a enfatizar la falta de fe en la democracia como un problema político; los militares tendían a enfatizar el fracaso de los partidos políticos. Los civiles tendían a considerar la inflación como un problema económico crítico; los militares tendían a ver la especulación como el problema principal. Los civiles con cargos de gobierno tendían mucho más a definir el rol del estado como "subsidiario" o "mínimo", promoviendo la iniciativa privada; los militares tendían más a favorecer el estado "guía" o "control". Ambos regímenes militares debieron enfrentar serios conflictos entre las orientaciones económicas anti-liberales del grueso del cuerpo de oficiales y los liberales internacionalistas que controlaban la política económica. Las diferencias ideológicas y las discrepancias en las políticas a seguir se verifican en todos los regímenes. Estos regímenes militares fueron excepcionales sólo por su falta de habilidad estructural para resolver y dar forma constructiva a los conflictos acerca de las premisas generales y los puntos específicos de la política del estado.<sup>29</sup>

### **Algunas comparaciones.**

Una comparación amplia de los regímenes militares en la Argentina con los de los otros países sudamericanos va más allá del propósito de este capítulo. Sin embargo, las deficiencias políticas de los gobiernos militares en la Argentina parecerían ser comunes a los regímenes militares institucionales de otras partes de la región. Las dificultades para definir una estructura estable de poder entre lo gobernantes militares y las Fuerzas Armadas son casi universales.

En Perú, el golpe de 1975 del "gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas" fue el resultado de diferentes errores políticos, pero también de las divisiones internas de los militares acerca de la orientación de la política de gobierno. La posición del gobierno se debilitó por las acusaciones de que el General Velasco estaba desafiando las normas institucionales y gobernando por derecho propio, en lugar de hacerlo como representante institucional de las Fuerzas Armadas.<sup>30</sup>

En Uruguay, el "Consejo de Generales" se transformó en el cuerpo

que tomaba las decisiones finales en un régimen militar en el que los militares nunca estuvieron formalmente a cargo del ejecutivo.<sup>31</sup>

En Brasil, las Fuerzas Armadas designaron una sucesión de Presidentes militares. Una vez designados, estaban sujetos a las reglas comunes de la presidencia brasileña, es decir, una independencia relativa, la sujeción a la necesidad de negociar con el "poder militar" y el mantenimiento del apoyo militar para permanecer en el gobierno. Los conflictos entre los diferentes sectores dentro de las Fuerzas Armadas eran frecuentes, pero la estricta rotación de la Presidencia y las negociaciones dentro de las mismas evitaban cualquier peligro serio para la estabilidad del régimen.<sup>32</sup>

En Chile, la suprema autoridad fue en un comienzo la Junta Militar y no el General Pinochet, el que se unió relativamente tarde al complot para derrocar a Allende. En un año, sin embargo, Pinochet llegó a la Presidencia de la República (en lugar de la Presidencia de la Junta). Luego de la destitución del Comandante de la Fuerza Aérea de la Junta en 1978, Pinochet se transformó en el Generalísimo de las Fuerzas Armadas así como en Presidente y Comandante del Ejército. A diferencia del Proceso argentino, los oficiales en cargos de gobierno en Chile ocuparon sus puestos por designación del Presidente, no de sus respectivas armas, en las que se les da, en los hechos, una licencia temporaria. A pesar de los conflictos con la Fuerza Aérea y la Marina, Pinochet resolvió la tensión entre las Fuerzas Armadas como gobierno y las Fuerzas Armadas como institución, subordinando las últimas a las primeras en un régimen altamente personalizado, que no es explicable, de hecho, dentro de las Fuerzas Armadas.<sup>33</sup>

En todos estos casos, las diferencias internas en las Fuerzas Armadas acerca de las políticas de gobierno impidieron la efectividad del proceso de definición de las mismas y debilitaron el apoyo al gobierno militar. En los casos en los que la eliminación de la "subversión" fue un importante objetivo del régimen, los representantes de la línea dura en el control del aparato anti-subversivo finalmente amenazaron con apoderarse del gobierno y/o del Ejército. La sucesión de crisis era frecuente, dada la ausencia de los normales mecanismos constitucionales de nombramiento, elección y sucesión de los líderes de gobierno en los regímenes militares. Estos regímenes militares, en forma característica, perdieron rápidamente su base de apoyo popular que tenían al principio, en parte porque en su mayoría las políticas económicas liberales que llevaron adelante trajeron como consecuencia sacrificios económicos significativos para la mayoría de la población. Al mismo tiempo, estos regímenes perdieron apoyo al no estar estructurados para establecer vínculos políticos con la sociedad civil, -o para reforzar tales vínculos mediante mecanismos formales de responsabilidad-, sino, por el contrario, imponer una "amarga medicina" considerada necesaria por una limitada élite cívico-militar que suponía tener los remedios para los males económicos y políticos. Todos estos regímenes -Incluyendo al régimen militar reformista del Perú- demostraron que es

imposible legitimar un régimen militar permanente, debiendo recurrir sistemáticamente a la represión, al debilitamiento político, a la liberalización, y a un posible retiro del apoyo militar.

Algunos de estos regímenes duraron bastante más que el argentino (veintiún años en Brasil y quince años hasta ahora, en Chile). En el caso de Brasil, los gobiernos militares (como sus predecesores civiles) lograron alcanzar un significativo grado de éxito económico, debido en parte a los especiales atractivos que presentaba Brasil para los inversores extranjeros y a la relativa debilidad de la sociedad civil para resistir los sacrificios impuestos por el gobierno. En Chile, el extraordinario grado de amenaza al orden existente del gobierno de Allende, la habilidad de Pinochet para actuar sobre los temores de la clase media y de la élite, y una larga tradición de subordinación militar sostuvieron el régimen de Pinochet, a pesar de sus políticas erróneas y del rebrote de la oposición civil. El destino de los regímenes militares puede ser diferente, y las alternativas civiles pueden ser más o menos peligrosas para las élites clave. Sin embargo, las fallas de los regímenes institucionales militares parecen ser una constante.

## **Conclusiones.**

Las contradicciones entre las Fuerzas Armadas como gobierno y las Fuerzas Armadas como institución son fundamentales e inevitables. Los oficiales seleccionados para dirigir los iniciales y los siguientes gobiernos militares no son elegidos por el cuerpo de oficiales; por lo tanto no existe la certeza de que sus puntos de vista y sus preferencias políticas representen los de las Fuerzas Armadas. Dado que no hay, en efecto, un solo punto de vista militar sobre los temas nacionales, las divisiones sectoriales surgen inevitablemente entre el gobierno y el resto del cuerpo de oficiales. Como la esencia de las instituciones militares latinoamericanas sigue estando constituida por las relaciones jerárquicas de disciplina y de obediencia entre superiores y subordinados, el Presidente militar como Comandante en Jefe no puede estar subordinado a oficiales de menor grado. De este modo, tampoco puede ser responsable ante las Fuerzas Armadas sin violar el principio de jerarquía. Si el Presidente no es el Comandante en Jefe, entonces las Fuerzas Armadas son una jerarquía dirigida por una Junta. Si bien la forma de gobierno de la Junta es adoptada con frecuencia, raramente es estable, excepto por períodos breves. Casi nunca tienen éxito en evitar las rivalidades personales o entre las armas. A pesar de la igualdad formal entre las diferentes armas, el Ejército y sus Comandantes son invariablemente las fuerzas políticas dominantes en los regímenes militares. Con el paso del tiempo, los desacuerdos acerca de las orientaciones políticas y las luchas de poder dentro de los gobiernos militares, desbordan a la institución militar. La oposición civil trata de penetrar dentro de los límites de la institución militar

en busca de oficiales disconformes que compartan sus quejas acerca de gobierno militar. Dado que las promociones, las designaciones, y los retiros influyen en el equilibrio entre los diferentes sectores de defensores y detractores del sector militar en el gobierno, los criterios políticos sustituyen al mérito profesional al tomar decisiones como institución. Las normas profesionales se subordinan a las lealtades personales y políticas. Por último, el gobierno militar es una contradicción en sí mismo las Fuerzas Armadas no pueden gobernar sin subvertir su propia esencia.

Las otras fallas de la élite de gobierno en los regímenes militares son asimismo inevitables. Dado el rechazo de los profesionales militares hacia los miembros de los partidos políticos y sus preferencias burocráticas en razón del orden y la eficiencia, la mayor parte de los oficiales tienen una visión negativa de los políticos. Esta imagen negativa es reforzada por una natural tendencia a criticar a los líderes políticos civiles y a culparlos de las crisis políticas y económicas que llevaron a los militares a tomar la decisión de instalar un régimen militar. Sin embargo, los que tienen la responsabilidad de constituir un régimen militar nuevo, enfrentan un dilema. La mayoría, de los civiles, si no todos, que potencialmente podrían ser llamados a unirse al nuevo régimen, o son relativamente inexpertos o - desde el punto de vista de los militares- están comprometidos por su participación en el régimen anterior, recién derrocado. Como consecuencia, los regímenes militares están por lo general poblados de civiles relativamente desconocidos que deben pasar el examen de la competencia técnica y la conformidad con la orientación ideológica del gobierno. La mayoría, sin embargo, no tiene la habilidad ni la experiencia para realizar alianzas, lograr el respaldo popular, resolver conflictos, o mantener la legitimidad. Como en el caso argentino, los oficiales militares que tenían puestos en estos gobiernos eran generalmente administradores competentes pero no tenían más experiencia política que la de la política de dirección del personal interno y política burocrática, dentro de las Fuerzas Armadas, exceptuando tal vez una minoría que tuvo cargos de menor importancia en anteriores gobiernos militares.

Un dilema similar existe con respecto a los vínculos políticos de la élite de gobierno durante los regímenes militares. Elegir oficiales o civiles con vínculos políticos reconocidos con las clases dirigentes políticas o económicas sería contradictorio con la visión de los militares de que las Fuerzas Armadas representan los valores nacionales y el interés nacional. En esta visión -común a las instituciones más burocráticas pero exagerada en las Fuerzas Armadas- se desconfía de las preferencias políticas de los representantes de la sociedad civil y/o política, porque representan a una parte de la nación, en lugar de los intereses de toda la nación. Además, ellos representan intereses a corto plazo y no permanentes. La preferencia militar hacia gobiernos sin vínculos políticos con la sociedad, deriva de una auto-imagen institucional de estar colocados "por encima" de la sociedad (por encima de clases, de intereses partidarios y de las motivaciones económicas). Esta preferencia hacia un gobierno suspendido por encima

de la sociedad está reforzada por elementos antidemocráticos y tecnocráticos de las Fuerzas Armadas que ponen de relieve la incapacidad de la gente -soldados- para conocer o actuar en el bien común, de allí la necesidad de un gobierno fuerte -oficiales- que tome las decisiones en función de los intereses supremos de la población, aún si tales decisiones son contrarias a los deseos de la misma. Esta concepción de las relaciones entre las autoridades del estado y la sociedad, pasa por alto la imposibilidad de una identificación puramente objetiva de los "intereses nacionales" o del "bien común". De esta manera, los gobiernos militares, al eliminar los vínculos con el resto de la sociedad, quedan presa de los intereses corporativos del aparato estatal (incluyendo a las Fuerzas Armadas) y de los intereses y valores implícitos en los puntos de vista ideológicos dominantes entre los oficiales de alto rango. El resultado no es, en la práctica, un gobierno que sea más desinteresado, objetivo u honesto que el promedio de los gobiernos civiles. En efecto, por su naturaleza y su estructura, los regímenes militares modernos en América del Sur generalmente sirvieron a un grupo de intereses y valores más reducido que los regímenes civiles. Sin embargo, los gobiernos militares no pueden resolver esa falla seleccionando civiles con fuertes vínculos con la sociedad sin introducir conflictos de intereses, exigencias y valores encontrados, en regímenes que no tienen las estructuras formales para la resolución de conflictos o para la mediación. El resultado de ello sería un gobierno con una fuerte base de apoyo civil, pero también un gobierno más vulnerable a la división interna, a la fragmentación y a las amenazas a la disciplina militar. Abrir el régimen militar a los vínculos civiles probablemente reduciría la autonomía de la élite de gobierno. La pérdida de autonomía resultante sería la condición necesaria para lograr el apoyo civil y la estabilidad política, pero las virtudes políticas de compartir el poder raramente son apreciadas por aquellos cuyas carreras están dirigidas a escalar posiciones en una elaborada estructura de autoridad jerárquica.

La tesis central de este capítulo es que la esencia del gobierno es la política, y no la administración. Desde este punto de vista, las élites de gobierno creadas por los recientes regímenes militares en la Argentina tuvieron las debilidades inherentes que no se pueden remediar cambiando un organigrama o sustituyendo a un grupo de líderes por otro. Este capítulo es completamente pesimista en relación a las esperanzas de los que, tanto en la Argentina como en el resto del hemisferio, vieron a los gobiernos militares como la solución para los conflictos, el desorden y la inestabilidad que con frecuencia caracteriza a los regímenes civiles. Los regímenes civiles, en especial los que se basaron en una participación limitada y tan sólo en una lealtad condicionada a las reglas de la democracia constitucional, también fracasaron en las tareas básicas del gobierno. Solo en raras excepciones, los regímenes civiles de América Latina han sido capaces de construir una relación estable y democrática con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, si las debilidades políticas de los regímenes militares son tales que, tarde o temprano, ellos caen, los líderes civiles y

militares de América Latina deben volcarse a la tarea de redefinir las relaciones cívico-militares en los regímenes democráticos con un renovado sentido de dedicación y urgencia.

## Notas

1. Paul Cammack y Phillip O'Brien, "Conclusion: The Retreat of the Generals", en P. Cammack y P. O'Brien, eds., *Generals in Retreat: The Crisis of Military Rule in Latin America* (Manchester, England: University of Manchester Press, 1985), pp. 190-97.
2. En este capítulo el término "élite de gobierno" se refiere a los que detentan el poder de gobernar a otros en cualquier sociedad (específicamente, en este caso, los que tienen los más altos cargos de gobierno dentro del aparato estatal). La "élite política", definida como aquella que tiene en sus manos el mayor poder político, incluyendo el poder y la influencia sobre las personas que están en los cargos de gobierno, es una categoría social diferente (aunque ambas pueden superponerse).
3. Waldino Suárez, "Congreso y clase política en la Argentina", en *La reforma parlamentaria: propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo* (Buenos Aires: El Cid, 1983), pp. 85 - 86.
4. Ver Marlo Justo López, *Introducción a los estudios políticos*, vol. 2 (Buenos Aires: Kapelusz, 1975); y Andrés Fink, *Los gobiernos de facto ante el Derecho y ante la circunstancia política* (Buenos Aires: Depalma, 1984).
5. Félix Luna, *De Perón a Lanusse*, segunda edición (Buenos Aires: Planeta, 1972) p. 187.
6. Ver Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971), pp. 253 - 66, y *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988).
7. "Ley 16.956 del 23 de septiembre de 1966, Reorganización de los Ministerios y Secretarías del Estado Nacionales", en *Leyes Nacionales 1966* (Buenos Aires: Publicaciones de los Organismos Técnicos del disuelto Congreso de la Nación, 1967), p. 100.
8. Ver Roberto Roth, *Los años de Onganía* (Buenos Aires: La Campana, 1980).
9. Ver Guillermo O'Donnell, *El estado burocrático-autoritario 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis* (Buenos Aires: Belgrano, 1982), pp. 95 - 103, 121 - 65.
10. Ver Alejandro Lanusse, *Mi testimonio* (Buenos Aires: Laserre, 1977); y Ruben Perina, *Los militares en la política argentina* (Buenos Aires: Belgrano, 1983).
11. Para una reseña detallada y sería de las deficiencias del proceso de toma de decisiones durante el Proceso, ver Andrés Fontana, "Political Decision Making by a Military Corporation: Argentina 1976-1983", Ph.D. dissertation (dissertación de Doctorado) University of Texas at Austin, Estados Unidos, mayo, 1987.
12. En 1968, el cuerpo de oficiales argentinos estaba compuesto aproximadamente por 4.000 hombres. De ellos, el 11%, es decir 440, eran Coroneles o Generales, y probablemente existía una cantidad similar de Tenientes Generales. Ver Alain Rouquillé, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina: 1943-1973*, vol. 2 (Buenos Aires: Emecé, 1982), pp. 312 - 13.
13. Para los objetivos de este análisis los funcionarios en los más altos cargos de gobierno serán definidos como Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado.
14. Ver Amos Perlmutter, "The Comparative Analysis of Military Regimes: Formations, Aspirations, and Achievements", *World Politics* 33, n. 1 (1980): 97.
15. En Chile desde 1973 hasta 1985, poco menos de la mitad de los Ministros eran oficiales militares; en Brasil desde 1964 hasta 1983, el 30% eran oficiales militares y el resto civiles. Ver Carlos Huneeus M., "La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile", *Revista de Ciencia Política* (Pontificia Universidad Católica de Chile), 7, n. 1 (1986): 40 - 41.

16. Carlos Moneta, "Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación cívico-militar", en C.J. Moneta, E. López y A. Romero, *La reforma militar* (Buenos Aires: Legasa, 1985), pp. 83 - 84. En la práctica, la orientación buscada es más apropiadamente caracterizada como "no partidaria" que como "apolítica".

17. El muestreo fue realizado a treinta y tres civiles y veintisiete oficiales, incluyendo a dos Presidentes anteriores, diecinueve Ministros anteriores, veintidós Secretarios de Estado, y once Subsecretarios. A pesar que el muestreo no fue realizado a personas tomadas al azar, creemos que es por lo general representativo de los oficiales y civiles que sirvieron en estos gobiernos.

18. Aún estos contactos son con frecuencia deliberadamente selectivos en las formas en que protegen a las Fuerzas Armadas de la intrusión en los conflictos sociales. Por ejemplo, por acuerdo tácito, algunos temas pueden quedar afuera en las discusiones con parientes que no comparten los puntos de vista considerados aceptables dentro de las Fuerzas Armadas. Los oficiales son por lo general selectivos en las opiniones que hacen públicas, y la presión de los pares por lo general refuerza esa selectividad. Aún los contactos políticos con civiles disconformes, tal como ocurrió antes de los dos golpes de 1966 y de 1976, aparecen sujetos a reglas implícitas, diseñadas para enfatizar la naturaleza corporativa del contacto y para disminuir la posibilidad de que los oficiales se incorporen individualmente a la clientela de los líderes civiles. Es necesario realizar más investigaciones acerca de los mecanismos mediante los cuales las Instituciones militares se automarginan de la sociedad civil.

19. En la Argentina, esas misiones militares requieren de un importante contacto en el proceso de reclutar voluntarios, en la dirección de las bases militares a lo largo del país, y en procurar los recursos financieros y materiales necesarios para sostener a la Institución. Los contactos de los militares con los reclutas de diferentes partes del país a veces es alegado como la fuente de conocimiento de las jerarquías militares de las necesidades de "la nación", pero estos contactos no están estructurados para la comunicación acerca de las necesidades de las poblaciones en cuestión. Por el contrario, están estructurados de arriba hacia abajo en torno de la satisfacción de las exigencias funcionales de las Fuerzas Armadas. Como mucho, dichos contactos tienen lugar con otros estratos sociales, de los cuales algunos oficiales pueden deducir necesidades y/o aspiraciones. Obviamente, en este tipo de situaciones, la interpretación que un oficial puede realizar de la información recabada a través de estos contactos depende más de la perspectiva político-ideológica del oficial que de las necesidades o las aspiraciones efectivamente experimentadas por los civiles con los que entra en contacto en cumplimiento de sus deberes profesionales.

20. Estos eran el Colegio Nacional de Buenos Aires, la Escuela de Comercio Carlos Pellegrini y la Escuela Argentina Modelo.

21. El mismo se basa en el censo de 1947, que es el más cercano al período en el que este grupo de líderes estaba recibiendo su instrucción universitaria.

22. De los oficiales entrevistados, cerca de la mitad declararon conocer dos idiomas. El inglés era la lengua extranjera más frecuente (83 por ciento), seguida del francés (55 por ciento).

23. Datos como estos no permiten una investigación exhaustiva de los vínculos de clase de esta élite. No se sabe, por ejemplo, en qué medida estos individuos eran propietarios de diferentes formas de capital. A pesar que la mayoría de los profesionales civiles se autodescribían más como trabajadores independientes que trabajando en empresas de negocios, esto no identifica claramente las posibles relaciones con el capital local o internacional. Sería necesaria una investigación mucho más detallada del medio familiar para establecer la clase a la que pertenecían y las relaciones de estos individuos. Ver Maurice Zeitlin o Richard Ratcliff, "Research Methods for the Analysis of the Internal Structure of Dominant Classes: Landlords and Capitalists in Chile", *Latin America Research Review* 10. (3) (1975): 5 - 61. Dentro de los límites de este análisis, el panorama que surge de la élite gubernamental durante estos regímenes es similar al de las sociedades contemporáneas europeas. Ver Robert Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976); Lewis Edinger, *Political Leadership In Industrialized Society* (New York: Wiley, 1967); y Donald Matthews, *The social Background of Political Decision-Makers* (New York: Random House, 1954).

24. Dentro de las Fuerzas Armadas argentinas, la proporción de oficiales que entran en la Academia Militar pertenecientes a la clase media-baja y a la clase trabajadora han aumentado. Es preciso recordar, sin embargo, que este grupo de oficiales entró en las academias militares a fines de 1940 y a principios de 1950. Un importante número de oficiales de familias peronistas de la clase trabajadora ingresaron a las Fuerzas Armadas durante ese período, pero estos oficiales tenían menos posibilidades de llegar a los más altos rangos durante el período en el que las Fuerzas Armadas eran en general antiperonistas.
25. Los militares con cargos de gobierno también señalaron su reputación personal (45 por ciento) y la experiencia profesional anterior (69 por ciento), pero pusieron mayor énfasis que los civiles en las conexiones personales (69 por ciento) y en el acuerdo ideológico (48 por ciento) con el gobierno (incluye múltiples respuestas). Los civiles de más alto nivel (es decir, los Ministros), generalmente eran designados directamente por el Presidente o por la Junta, y ellos, a su vez, designaban a los civiles de rango inferior dentro de sus Ministerios.
26. En el caso de la elección de Martínez de Hoz como Ministro de Finanzas y del Tesoro en la administración Videla, una fuente informada señaló que uno de los criterios de selección fueron sus conexiones con la banca internacional, porque los líderes militares consideraron que sería necesario pedir dinero en préstamo para manejar la crisis económica heredada del gobierno civil anterior.
27. Las entrevistas fueron realizadas durante 1985 y 1986, y el marco de referencia de la pregunta fueron los problemas contemporáneos, no los de los períodos de gobierno militar.
28. La opinión mayoritaria en el muestreo, favorable al rol en la seguridad interna, es directamente contraria a las normas de la nueva Ley Nacional de Defensa, que reserva ese rol exclusivamente a las fuerzas de seguridad del Ministerio del Interior. Una discreta minoría de los civiles y oficiales entrevistados sentían que las Fuerzas Armadas debían participar en el liderazgo del estado, sin asumir, no obstante, una función "directiva".
29. Por ejemplo, Fontana, "Political Decision Making", pág. 154, señala que las nociones militares de jerarquía y obediencia afectaron las interacciones internas en los gobiernos militares. En reuniones de oficiales de alto rango que tenían que ver con la política de gobierno, con frecuencia el oficial que las presidía presentaba una posición o un juicio político que luego podía estar sujeto a aclaraciones, pero no a un debate o una discusión reales.
30. Ver Alfred Stepan, *State and Society: Perú in comparative Perspective* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980); Cynthia McClintock and Abraham Lowenthal, eds., *The Peruvian Experiment Revisited* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980); y George Phillip, *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals* (London: Aldene Press, 1978).
31. Juan Rial, *Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados políticos garantes de la democracia?* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986), y "Las Fuerzas Armadas como partido sustituto" *Nueva Sociedad*, n. 81 (1986).
32. Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brasil and the Southern Cone* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987), pp. 2-5.
33. Genaro Arriagada Herrera, "State Change in Chile, 1973-1987", Trabajo presentado en la Conferencia sobre Cambios en el Estado, Institute of Behavioral Sciences, University of Colorado, mayo 25-27, 1988; Manuel Antonio Garretón, "Political Processes in an Authoritarian Regime: The dynamics of Institutionalization and Opposition in Chile 1973-1980", en Valenzuela and Valenzuela eds., *Military Rule in Chile, Dictatorship and Opposition* (Baltimore; Johns Hopkins University Press, 1986).

# 6

## La transición del régimen militar al civil en Guatemala.

*Alfonso Yurrita*

La comprensión de la transición guatemalteca hacia la democracia no puede limitarse a un período tan breve como el de 1984-88, cuando tuvo lugar una transición formal del régimen militar al civil. El proceso democrático y el tema de las relaciones cívico-militares debe fijarse más específicamente tomando como punto de partida al año 1944. Fue en ese año que una serie de componentes convergieron para que el Ejército compartiera las metas cíviles de la democracia liberal. Históricamente, han existido algunas otras instancias similares, tal como la revolución liberal de 1871, cuando el Ejército se estructuró profesionalmente. Este capítulo intenta analizar el arduo camino que las instituciones cíviles guatemaltecas, particularmente las militares, debieron seguir desde 1944.

Una mejor comprensión de este proceso requiere el estudio de la institución militar como tal, separada de las connotaciones ideológicas o personales (es decir, en el contexto de la totalidad de sus problemas), al igual que cualquier otra institución social. Es preciso tener en cuenta algunas premisas, incluyendo el hecho de que la república, los valores militares de subordinación, obediencia, honor y nacionalismo, los principios occidentales y cristianos, los principios de la democracia liberal, y la identificación con las raíces étnicas maya-quiche, son la columna vertebral del pensamiento y las actividades de las Fuerzas Armadas guatemaltecas.

Dichas referencias son evocadas con gran frecuencia por los líderes políticos cíviles, para generar una reacción favorable a sus causas en el Ejército. Esto es particularmente cierto en el caso de los líderes "tradicionalistas", que son despreciados por los "revolucionarios" marxistas, para los que el Ejército es un obstáculo a salvar para llegar al poder. El Ejército, sin embargo, es apreciado por los cíviles, en particular por los campesinos que, de una u otra manera, han estado en contacto con las Fuerzas Armadas y han tenido que soportar el peso más fuerte de la conscripción.

---

\* He contado con la valiosa y generosa ayuda del Ministerio de Defensa de Guatemala, en particular de la División del Ministro de Defensa General Héctor Alejandro Gramajo, así como la de los asesores especialmente indicados: Coronel José Luis Quilo, Coronel Luis Ríos, Coronel Mario Terraza, y Coronel Gonzalo Yurrita Nova (un miembro de la Junta Militar de 1957, que ha siempre compartido conmigo las duras experiencias de la vida militar). El Dr. César Sereseres, Profesor de la Universidad de California, Irvine, contribuyó con su valioso consejo y ayuda.

## **La revolución de octubre de 1944: una base para la politización del ejército guatemalteco.**

La Revolución de Octubre de 1944 cambió el status de las Fuerzas Armadas, de una institución de poder personal del Presidente a una estructura que dio lugar a una revolución liberal burguesa. Hasta 1944, el país estaba literalmente militarizado: la militarización alcanzaba a las instituciones de enseñanza pública y a las entidades gubernamentales, las autoridades políticas eran controladas por oficiales militares en las jurisdicciones político-administrativas llamadas "departamentos", y sobre todo, un enfoque militarista invadía todos los aspectos de la vida social. De este modo, los comandos del Ejército (Incluyendo el puesto de Ministro de Guerra) eran asignados a generales "de entera confianza del Presidente".<sup>1</sup>

El proceso revolucionario de 1944, sin embargo, insertó al Ejército en el marco legal existente que, en lugar de resolver el problema del control militar, lo transformó en un tema político. La creación, en la Constitución, de una Junta de Defensa, hizo surgir un conflicto entre los comandantes de las Fuerzas Armadas, Coronel Francisco Javier Arana, (un oficial de línea) y el Ministro de Defensa, Coronel Jacobo Arbenz (un oficial de academia). Esto profundizó un antiguo problema dentro de las Fuerzas Armadas entre los oficiales sin carrera y con carrera. La Junta de Defensa cercó al Ejército otorgándole una autonomía limitada. El jefe de las Fuerzas Armadas era elegido por los políticos en el Congreso, en el que el Presidente no podía intervenir legalmente. La independencia de la estructura militar les dio a esos políticos la oportunidad de considerarse con posibilidad de acceder a la presidencia. Los militares se transformaron entonces en peones en el tablero de ajedrez de los políticos. Como consecuencia, un número cada vez mayor de conocidos militares fueron designados en altas posiciones de gobierno.

La Intervención americana de los Estados Unidos en 1954 y el derrocamiento del Coronel Jacobo Arbenz, involucraron al Ejército en un nuevo conflicto: la confrontación Norte-Sur. Además contribuyeron al agravamiento de la crisis Institucional ya existente dentro de las Fuerzas Armadas.<sup>2</sup> Crearon frustración en relación a valores militares tales como la defensa de la soberanía nacional, la subordinación, la obediencia y la no vacilación, y el respaldo a la Constitución. Los comandantes, leales pero ineptos, sin entrenamiento ni equipo adecuados, no podrían resistir militarmente la "Invasión" o, en mayor grado, la presión militar estadounidense.

Bajo estas circunstancias, los valores militares entraron en crisis. La propia Academia Militar fue afectada. Quería vengar el insulto a la herencia militar guatemalteca. El Ejército se rebeló, y el 2 de agosto de 1954, apartándose de los valores militares de la obediencia y la subordinación, atacó a las "fuerzas liberadoras" acuarteladas en la capital con motivo del desfile de la victoria del 1.º de agosto de 1954, en el que el Ejército debió

participar al lado de los "liberadores". El golpe había infligido una dolorosa herida en el honor de los militares, a pesar de que en realidad el mismo había sido estimulado por las fuerzas internas del Ejército.

Muchos analistas (en su mayoría en Norteamérica) no lograron entender el origen de esta cuestión. Le habían dado más importancia a los aspectos negativos de la "democratización" de Guatemala, llevada a cabo por las autoridades interventoras locales. Lo mismo se aplica a la izquierda (particularmente a los marxistas, quienes hicieron lo posible para desarrollar tales posiciones en su propio beneficio, y así dañar la reputación del sistema). Luego del derrocamiento del Coronel Arbenz, la crisis dentro de las Fuerzas Armadas estuvo asociada básicamente con la disciplina de los tiempos de Ubico: los valores militares y un estilo Arévalo de proceso democrático. Este último contó con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos.

En 1957, la muerte del Coronel Carlos Castillo Armas, el Presidente de la República, un caudillo militar de derecha que preparó el derrocamiento del Coronel Arbenz con el apoyo de los Estados Unidos, y la crisis militar subsiguiente, llevaron a la formación de una Junta Militar. Un proceso "democrático" en el interior de las Fuerzas Armadas les dio a muchos militares la posibilidad de adoptar los objetivos democráticos y reestructurar y garantizar su fundamentalismo. En parte lo lograron, pero a la larga fracasaron. Cuando el General Miguel Ydígoras, un ex-dirigente político de la época del General Jorge Ubico, fue elegido Presidente, los temores de muchos oficiales se apaciguaron temporalmente. Sin embargo, las cosas cambiaron muy poco. La corrupción y la crisis social y política sobrevinieron al establecimiento de una base anti-Castro en 1959, montada por exilados cubanos y apoyada por los Estados Unidos. El objetivo de prestar ayuda a los Estados Unidos en una invasión a Cuba (un proyecto que terminó con el fiasco de la Bahía de Cochinos) fue una afrenta para la soberanía de las Fuerzas Armadas. Se volvían a abrir las heridas del conflicto Norte-Sur.

Esta situación menoscabó la concepción de los militares como defensores de la soberanía nacional. Además, los militares se sintieron humillados, porque ni siquiera los Generales fueron consultados acerca de esta decisión presidencial tomada por un general en actividad del que se esperaba el restablecimiento de los principios militares. En medio de un nuevo conflicto con el alto mando, y un nuevo debate sobre las cualidades de los comandantes de las capas medias, los sentimientos de intranquilidad iban creciendo, hasta estallar en la insurrección de un grupo de oficiales jóvenes, el 13 de noviembre de 1960. Estos pertenecían a uno de los sectores que estaban luchando por el orden y el honor del Ejército.

El tentativo de golpe fracasó. La frustración creada por la desertión de algunos de los líderes del golpe, llevó a algunos otros a aceptar la manipulación por parte de grupos marxistas-castristas. Los desertores se refugilaron en las montañas, creando un movimiento revolucionario. En Guatemala, este acontecimiento marca el comienzo de los movimientos de

la guerrilla que dejaron un saldo de violencia social y política.

En medio de serios conflictos sociales, se produjeron muchas tentativas de golpe. Por primera vez en la historia del Ejército y del país de Guatemala, el propio alto mando dio un golpe (1963), asustado por el fantasma del "comunismo renovado" y manipulado por grupos derechistas.

El impacto psicológico en las Fuerzas Armadas de los recientes acontecimientos en Cuba debió crecer en su mente, al considerar la perspectiva militar de los sucesos en Guatemala. El desmantelamiento del Ejército profesional cubano por parte de una fuerza guerrillera triunfante, así como los recientes alzamientos guerrilleros en Guatemala, obraron como un gran incentivo para que los líderes militares permanecieran en el poder. A pesar de que el alto mando trató de terminar con la manipulación del Ejército tomando el control, cuando se alejó del poder en 1966, una "declaración jurada de entendimiento" fue firmada con el Presidente electo Julio César Méndez Montenegro. El Presidente tuvo que comprometerse a "mantener la actual estructura del Gobierno (el Ejército)," <sup>3</sup> en la que el poder civil quedaba subordinado al militar. Este pacto entre el alto mando y los políticos trajo como consecuencia un nuevo rol para cada grupo en las promociones de militares graduados en un año cualquiera. La influencia del Instituto Militar Vocacional "Adolfo Hall", creado durante el régimen de Castillo Armas para integrar a los civiles en el dominio militar, estableció un importante vínculo para las futuras relaciones entre los civiles y los militares. De esta manera los altos mandos consolidaron su poder (dada la desconfianza de las autoridades civiles de una contrainsurgencia), en particular, en el período presidencial de Carlos Arana, en 1970.

Lo que surgió de este arreglo fue una casta de políticos y grupos de interés que buscaban la protección de los altos mandos. También creó un sentimiento de demasiada confianza, que trajo como consecuencia que el gobierno llevara al Estado y al Ejército a una seria crisis, que comenzó a principios de 1980. Hasta el golpe del 23 de marzo de 1982, la estabilidad institucional se había ido desgastando. El General Ricardo Peralta, cofundador del Centro de Estudios Militares (CEM) afirmó:

"Si el Ejército es culpable de algo, su culpabilidad no es institucional. La acusación debe recaer sobre aquellos líderes que en un momento determinado olvidaron los valores morales que se les enseñaba a sus hijos en la Escuela Politécnica [la Academia Militar]... [Ellos han] empañado el prestigio de la Institución, al preferir servir a sus intereses personales en lugar del bien nacional".<sup>4</sup>

**El concepto militar de desarrollo como desafío a la crisis política, social y económica.**

Diversos factores llevaron al cambio de actitud de las Fuerzas

Armadas de Guatemala que derivó en el golpe fundamental de 1982. El terremoto de 1976, y las actividades de ayuda llevadas a cabo por el Ejército, lo pusieron en estrecho contacto con los ciudadanos más pobres de Guatemala. El Ejército confió en dos instituciones para proyectarse en las áreas rurales: el Comité Nacional de Emergencia y, más adelante, el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN). Al comienzo, el CRN era dirigido por oficiales entrenados en el Perú (con el General Peralta Méndez) u oficiales entrenados en otros países de América del Sur, los que podrían eventualmente influir en los procesos ideológicos político-militares. Las Fuerzas Armadas crearon sus propias doctrinas, y surgió una filosofía "desarrollista militar" con corrientes social-cristianas.

Otro factor fue el impacto que tuvieron en las Fuerzas Armadas los intentos de contrainsurgencia de los 60' y el programa de acción cívica fomentado por la Alianza para el Progreso. Las Fuerzas Armadas debieron salir de sus cuarteles y enfrentar la realidad social. La Alianza para el Progreso fomentó la **Doctrina de la Seguridad Nacional**: "Ninguna nación puede desarrollarse sin seguridad, y a la inversa, no puede existir la seguridad sin el desarrollo".<sup>5</sup> En América Latina, dicha doctrina dañó severamente el liderazgo político-militar, al luchar contra las crisis revolucionarias creadas por las Insurgencias castristas así como contra los mismos procesos de democratización. La noción deformada de la seguridad nacional merece consideración, ya que se volvió un problema para el Ejército de Guatemala en el momento de la crisis nacional.

Una segunda generación de insurgentes también llevó a la consolidación de las doctrinas del desarrollo. Este grupo tuvo un mayor impacto que el primero, al intentar influir en los indígenas de las montañas. Los insurgentes se infiltraron en los grupos indígenas para acelerar el proceso revolucionario. Estaban dirigidos principalmente por intelectuales marxistas o estudiantes, sobrevivientes de las insurrecciones de 1962-70. A diferencia de las Insurgencias de los 60', sin embargo, en esta ocasión algunos sacerdotes católicos (en su mayoría extranjeros y redescubridores del "noble salvaje" del Padre Las Casas) también se involucraron. Estos sacerdotes se autoconvirtieron y convirtieron a las poblaciones indígenas en "buenos revolucionarios".

Impresionados por el subdesarrollo de las áreas indígenas, dichos sacerdotes se inspiraron principalmente en la "teología de la liberación". Ellos, a su vez, organizaron comunidades indígenas, usando las estructuras de poder comunitarias tales como las de los Catequistas, que más tarde fueron absorbidas por la "unión campesina". Esto encendió la lucha de los campesinos indígenas contra los ladinos; también puso a varios grupos indígenas en lucha entre ellos.

Este nuevo conflicto revolucionario (la llamada "guerra de baja intensidad" por parte de la institución militar) se desarrolló en el sector de los departamentos de Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Retalhuleu y Sololá. A esta altura, la lucha afectó también al Departamento de Chimaltenango, Entre el 25 de mayo y el 30 de junio de 1980,

un grupo de oficiales del comando del CEM y de sus estudiantes estaban estudiando los procesos políticos, sociales y económicos de la nación y las crisis generadas en el palacio presidencial, lo que era una fuente de malestar para algunos militares. Este estudio, titulado "Contribución estratégica del Estado guatemalteco" (revisado en 1981 y 1982), fue entregado a los más altos niveles del gobierno.<sup>6</sup> No se le prestó mayor atención hasta que el ejército tomó el poder el 23 de marzo de 1982. En ese momento, la "Contribución estratégica..." fue corregida y se volvió un plan de gobierno y, más adelante, en los llamados planes de campaña.

### **¿Un ejército apolítico, no partidario?**

En la mayor parte de los países donde las instituciones de gobierno son inestables, los partidos políticos están divididos. Donde surge el egoísmo local y florece la corrupción, el Ejército representa la única fuerza estable, organizada y eficiente. La expansión de las actividades militares en otras esferas revela la existencia de un sistema social débil y enfermo.

¿Por qué, en 1982, tuvo lugar este cambio de conducta del Ejército guatemalteco? Desde el 20 de octubre de 1944, no sólo se había visto involucrado en una serie de crisis, sino que además estaba comprometido en una guerra de veintisiete años contra sus propias poblaciones indígenas. César Sereseres ha señalado que entre 1980 y 1982:

"[Varios] cientos de oficiales han caído en el campo de batalla. Las decisiones del Alto Mando comprometido con la política partidaria hizo creer a los oficiales que tales decisiones habían fracasado en la resolución de los problemas... Ellos (el Ejército) despreciaron los planes de desarrollo como el llamado "Plan Ixil", preparado por el Secretariado de Planeamiento Económico (SEGEPLAN) para la región de las montañas y rechazado por el Gabinete del entonces Presidente Romeo Lucas. El gobierno cayó presa de la corrupción; se celebraron elecciones fraudulentas, y los Capitanes empezaron a lamentarse antes que sus entrenadores de que su poder se había 'desgastado'."<sup>7</sup>

Las Fuerzas Armadas sintieron que la sociedad había simplemente asumido el papel de espectador crítico. La institución militar estaba siendo manipulada por los políticos, quienes hicieron a los comandantes militares que tomaron el poder después de 1982, exclamar: "No más políticos oportunistas! ... No queremos ver las mismas caras nuevamente!"<sup>8</sup> Esta alusión a dicha manipulación política de las Fuerzas Armadas se transformó al final en el leit motiv de la crisis político-militar de comienzos de 1980.

Estudios realizados anteriormente acerca de las Fuerzas Armadas (como el trabajo realizado en 1974 por Jenkins, Sereseres y Enaudí), ya

habían predicho una crisis potencial de las Fuerzas Armadas del país y una crisis política:

"Vemos el futuro de Guatemala como el escenario de un complejo equilibrio interno de manipulaciones políticas asociadas a las elecciones nacionales, además de los diferentes puntos de vista acerca del rol adecuado para las Fuerzas Armadas, o los sectores y coaliciones entre ellas, y el ámbito civil, y dentro de los grupos militares".<sup>9</sup>

Otro problema que debió enfrentar el Ejército guatemalteco fue la crisis centroamericana, que se volvió regional e internacional cuando la cuestión de Nicaragua provocó la confrontación Este-Oeste. El Salvador fue caracterizado por el gobierno de los Estados Unidos como el país que "no dejó pasar el expansionismo soviético". El Ejército percibía todos estos conflictos íntimamente vinculados a sus propios problemas de defensa de la soberanía nacional y de la integridad territorial de Guatemala y a la libertad del pueblo guatemalteco.

La experiencia nicaragüense (decía el Ejército) les mostraba que los esfuerzos militares de contrainsurgencia pueden realizarse "con o sin el apoyo de los Estados Unidos". Ellos tuvieron que enfrentar, sin embargo, la siguiente situación:

"Menos de un cuarto de sus 18.000 soldados podían ir y quedarse en las montañas;...5.000 soldados de reserva y veteranos fueron movilizadas y enviados al campo de batalla mal equipados y mal entrenados, contra guerrilleros bien armados y experimentados. Se necesitaban más oficiales, provisiones, equipo y armas. La Fuerza Aérea proporcionaba limitados recursos de transporte para las pocas fuerzas operativas y una cantidad insuficiente de tropas para las acciones cívicas de aire y actividades médicas de evacuación. Mientras la Fuerza Aérea era incapaz de suministrarle al Ejército asistencia aérea, los pocos aviones disponibles quedan en tierra cada poco tiempo para su mantenimiento. Para cubrir las necesidades, la Fuerza Aérea tuvo que contar con los aviones privados del Club de Aviación Guatemalteco".<sup>10</sup>

### **La tesis de la estabilidad contra la seguridad nacional.**

El Ejército decidió lanzar un plan para defender el estado. Comenzó por definir las estrategias "políticas" para consolidar el estado y las propias Fuerzas Armadas, como condición sine qua non para el alejamiento del poder (la llamada abdicación militar).

En busca de su propio fundamentalismo, el Ejército diseñó un plan

estratégico de cinco puntos:

**1. Victoria 82:** "Lograr la reconciliación de la familia guatemalteca en pos de la paz y la armonía nacional. Restablecer el orden constitucional, para garantizar el respeto a la participación política y evitar las frustraciones mediante una democracia real". Las acciones llevadas a cabo por los militares incluyeron la reinserción de los grupos de la población que habían cooperado con los "delincuentes terroristas" y "usar todos los medios disponibles para luchar contra los grupos terroristas existentes en las unidades militares".

**2. Consolidación 83:** "El blanco principal eran las poblaciones civiles, donde el objetivo era atender sus necesidades... logrando la presencia militar más efectiva en todas las áreas afectadas, integrando a las organizaciones de servicios públicos en la lucha anti-terrorista, de tal manera que el esfuerzo y el proceso de pacificación del país cobrara impulso".

**3. Restablecimiento Institucional 84:** "El restablecimiento del orden constitucional. La reconstrucción de las estructuras destruidas por la subversión y el retorno de la gente trasladada a sus lugares originales de residencia".

**4. Estabilidad Nacional 85:** "La intensificación de las operaciones militares de modo tal que las instituciones de gobierno pudieran orientar su apoyo a los programas sociales y económicos, incluyendo la motivación para una participación electoral masiva de los grupos políticos activos del país, para devolverle al pueblo guatemalteco su derecho soberano y exclusivo de elegir los destinos de la Patria".

**5. Consolidación 86 y Fortalecimiento 87:** "Estos dos pasos fueron diseñados para fortalecer al Ejército guatemalteco mediante el liderazgo profesional a todos los niveles... para apoyar el libre uso del poder por parte del Gobierno."<sup>11</sup>

Los planes originales estaban basados en principios tomados de la tradicional Doctrina de la Seguridad Nacional y el Desarrollo. Sin embargo, la noción de "seguridad nacional" fue examinada a la luz de la posterior revisión por parte del Ejército. El término "seguridad" en sí mismo comenzó a ser audazmente cuestionado (por posibles confrontaciones ideológicas dentro del Ejército y ciertos grupos políticos, basándose en la experiencia pasada). El Ejército, como otros ejércitos latinoamericanos, sintió que estaba siendo "usado". Decidieron desafiar los poderes políticos en el contexto de los principios introducidos por la **Alianza para el Progreso**, que terminó siendo uno de los factores de la caída de los gobiernos civiles.

En 1986, aparentemente tratando de ser parte de la solución no del

problema, el Ejército rediseñó su estrategia, centrándose en la "tesis de la estabilidad nacional".<sup>12</sup> La Doctrina de la Seguridad Nacional era el blanco de las críticas como un concepto de los Estados Unidos (y por lo tanto no válido para la región); la seguridad nacional solo sería alcanzada mediante alianzas, y no de modo local, sin tener en cuenta el contexto geopolítico. De esta manera, la "seguridad" se vuelve un sinónimo de "bienestar", es decir, un mínimo nivel de satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población en lugar de las de la pequeña minoría. El objetivo sería alcanzar dicha estabilidad, concebida como el equilibrio de los poderes políticos, económicos, psicosociales y militares.

### **Fundamentalismo militar y democracia.**

Después del golpe del 23 de marzo de 1982, el Ejército trató de redefinirse a sí mismo como institución, ya que el mismo golpe creó los peligros para su propia existencia. El 8 de agosto de 1983, los comandantes a cargo de los asuntos de gobierno fueron "relevados", es decir, cambiados. Ello fue la consecuencia de un intento de manipular al Ejército, esta vez por parte de grupos fundamentalistas religiosos, que se aprovecharon de la designación como Presidente de la República y Comandante General del Ejército de un General retirado y ministro religioso, Efraín Ríos Montt, y del nombramiento de otros conocidos ministros religiosos en puestos clave dentro del gobierno. La imagen de la Iglesia Católica se había deteriorado durante el período subversivo por una serie de muertes y "desapariciones" de gente y la eliminación de sus cuadros de catequistas laicos, así como la abierta participación en el proceso político anterior. Los grupos religiosos llevados a las áreas de conflicto, chocaron con los militares y los grupos católicos. Estos últimos, desafiaron la actitud protectora del gobierno hacia los primeros. A este respecto, la historia militar está ligada a la resistencia a todo lo clerical, un efecto de la Revolución Liberal.

Otros aspectos interesantes de la posición militar durante este proceso están, en gran medida, ligados a la "Contribución Estratégica", es decir, el "permiso" para formar partidos políticos de corte socialista, incluyendo, si bien no explícitamente, partidos marxistas. Algunos cambios de actitud dentro de la institución misma reflejaban la convergencia del alto mando con los grupos radicales de derecha.

Como para los que se consideraban a sí mismos Insurgentes dentro de las Fuerzas Armadas, es muy claro que la lucha es militar por naturaleza; y como la función de un Ejército es ganar guerras, la actitud resultante es estrictamente profesional. Según el General Héctor Gramajo Morales: "Debemos vencer a los adversarios". La evaluación desde el otro lado (los rebeldes) es idéntica a la del Ejército: "El proceso de la guerra es mucho más complejo. Incluye factores cualitativamente muy importantes que afectan su desarrollo y su consolidación."<sup>13</sup>

El Estatuto Básico de Gobierno de 1982 incluía un tema que está estrechamente asociado con la "Contribución Estratégica" pero, al surgir del Ejército, puede describirse como una serie de directivas militares: el tema de los Derechos Humanos en el Artículo 23 ("Garantías Individuales"), identificado como la "base esencial para la organización interna de la Nación". La crisis de los Derechos Humanos involucraba institucionalmente al Ejército, que quedó expuesto frente a las políticas exteriores de alto nivel, creando un conflicto con la política de los Estados Unidos.

Una serie de declaraciones contra los gobiernos de Guatemala fueron realizadas también por el Comité de los Derechos Humanos de la ONU (Subcomité para la Prevención de la Discriminación y la Protección de la Minoridad de Ginebra). La primera es del 4 de marzo de 1979, seguida por las declaraciones del 7 de marzo de 1980; 11 de marzo de 1981; 11 de marzo de 1982; 8 de marzo de 1984 y agosto de 1984. Además, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió las resoluciones 37/184 (de diciembre de 1982) y 1983/12 (de setiembre de 1983), y la Subcomisión emitió las resoluciones 1982/7 (del 17 de setiembre de 1982) y 1983/12 (del 5 de setiembre de 1983).

Todo esto llevó a la creación de estereotipos acerca del problema de Guatemala como un conflicto exclusivamente entre las poblaciones indígenas y el Ejército. Esta imagen estaba manifiesta en muchos grupos y trabajos, en particular en el exterior (por ejemplo, la publicación de Jean-Marie Simon, *Guatemala: The Country of the Eternal Spring and the Eternal Tyranny*, y el arduo trabajo de la indígena guatemalteca Rigoberta Menchú quien llama al Ejército guatemalteco "el Ejército de los ricos").

El tema de los Derechos Humanos está ligado también a la violencia y a la cultura guatemalteca. Desde una perspectiva histórica, esto puede resumirse como un proceso de "desarrollo tecnológico" del machete a las armas de fuego. Este tema merece un análisis profundo, dada su complejidad, incluyendo el elemento de la falta de credibilidad en la Justicia y las organizaciones de seguridad de la sociedad guatemalteca, que el Ejército ya había analizado. El Ejército, para conducir la lucha, se ve a sí mismo impidiendo la clase de violencia política indiscriminada o la delincuencia corriente que podría provocar un estado de anarquía social.

### **Abdicación o transición a la democracia.**

El Ejército se autodefinió en el Estatuto Básico de Gobierno de 1982 como "apolítico, basado en la obediencia no cuestionadora". Los comandantes hicieron uso de sus camarillas como órganos asesores hasta que se estableció una Asamblea Constituyente. Hubo intentos de reorganizar las estructuras políticas desmanteladas por el golpe, y también por la represión intelectual y física originada en la guerra y en la doctrina de la seguridad nacional.

Esto llevó a la creación de un instrumento para llevar adelante el

proceso de transición: la Junta de Estado, en la que estaban representados los principales grupos de presión social, junto con los partidos políticos (o, decir, los que no habían cooperado con el régimen anterior). Por primera vez, los principales grupos étnicos indígenas estaban representados. Además, el Ejército confió en un sistema que le había sido favorable en el pasado (durante el régimen de 1963 - 66 y durante el terremoto de 1976) la formación de cuadros tecnocrático-burocráticos para diseñar e implementar el desarrollo de sus estrategias políticas, dejando libre al Ejército para que pudiera dedicarse a los asuntos puramente militares.

Una estructura de gobierno debía ser definida por los civiles en el marco del Comité de Reconstrucción Nacional y basándose en los poderes locales como instrumento para el desarrollo. En otras palabras, la toma de decisiones debía ser trasladada a los niveles municipales. De este modo nacieron las Juntas Coordinadoras Interinstitucionales. A pesar de que estaban coordinadas por el Ejército, fueron creadas para darles la posibilidad a las organizaciones estatales de resolver los problemas municipales en forma eficiente, basándose en la "filosofía de hacer que los ciudadanos fueran factores activos para su propio desarrollo".<sup>14</sup> De esta manera, la "acción civil" del Ejército se transformó en la nueva función de "asuntos civiles". La diferencia entre estos dos programas era que en el primer caso la meta era "mejorar la imagen del Ejército", mientras que en el segundo el objetivo era "promover un mejor nivel de vida para la población".<sup>15</sup> Otra razón para el cambio fue la sospecha de que bajo la Alianza para el Progreso existía una conexión entre la acción civil y la doctrina de la seguridad.

Bajo estas circunstancias, se les permitió a los grupos políticos redactar una Constitución y un sistema para la futura participación política de acuerdo con sus propios criterios. Al principio, el surgimiento de los partidos políticos llevó a la creación de veinte partidos que participaron en el establecimiento de la Asamblea Constituyente. La mayor parte de ellos tendía a ser conservadores, y no reformistas, a pesar de que participaban en ellos algunos ciudadanos reformistas. La estructura de la Corte Electoral fue modificada para volverla una organización creíble (el 78 por ciento de los interrogados afirmó que las elecciones eran "justas", y el 67 por ciento afirmó que las elecciones presidenciales serían libres). Solamente doce partidos realizaron su campaña en la elección presidencial de 1985. Seguían siendo tan contradictorios estructural e ideológicamente como siempre, a pesar de que para ese entonces, los movimientos Social-Cristianos, Social-Demócratas y Socialistas Europeos, comenzaron a preparar sus cuadros. En esa oportunidad, la participación popular llegó al 69 por ciento de los ciudadanos registrados, la más grande participación desde 1958.

El cambio de estos procesos políticos puede explicarse en parte también por el interés de los bloques hegemónicos del mundo en América Central. Ellos ayudaron a diseñar sistemas políticos similares a los suyos propios, ya sea a los de Europa Occidental, Europa Oriental o los Estados Unidos. Sus ramificaciones empezaron a cubrir América Central, un hecho

que influiría en gran medida en la escena política de esta región.

### **Las relaciones cívico-militares durante la transición.**

El 14 de enero de 1986 fue inaugurado un gobierno conducido por civiles, elegido de acuerdo con los principios democrático-liberales. El Ejército volvió a sus cuarteles. Por primera vez desde 1944, ningún militar (ni en actividad ni retirado) tenía un puesto clave en las esferas del gobierno civil. Este retiro comenzó seis meses antes de la entrega del poder a los civiles, luego de una regulación general del Ejército. La nueva política del Ejército reflejaba, en parte, el ejercicio del "fundamentalismo militar" y, sobre todo, el interés del Ejército en fortalecerse luego del desgaste experimentado durante los procesos anteriores (1944-85).

Abandonar la doctrina de la seguridad fue una decisión audaz en el contexto del pensamiento militar tradicional de los últimos años. Sin embargo, refleja el sentimiento de los militares de que eran manipulados por los altos mandos y sus aliados, los políticos (los "despreciables políticos" de la tristemente famosa Junta de Defensa, establecida en 1944). Esta Junta limitó a las Fuerzas Armadas al cumplimiento de funciones policiales (como "guardianes del Estado") o usó su infraestructura para lograr sus propios objetivos (los de los "despreciables políticos"), dañando de esta manera las capacidades de los militares y el desarrollo de todas las demás instituciones estatales.

Otro factor influiría en el proceso hacia la democracia: el conflicto regional centroamericano. Desde este desastre, las doctrinas y los métodos que surgen, reflejan en su mayoría motivaciones externas y el interés de los poderes hegemónicos de resolver este conflicto de acuerdo con su visión geopolítica.

### **Conclusiones.**

Ha habido un intento de desarrollo democrático y de control civil sobre las Fuerzas Armadas en el marco de la transición guatemalteca. Para que dicho intento tuviera éxito, sin embargo, era necesario cumplir con ciertos requisitos. No basta con establecer las reglas y describir el proceso. En primer lugar, es necesario establecer un sistema de partidos lo suficientemente representativo y fuerte ideológicamente como para consolidar el proceso. En este sentido otra institución que necesita de un fortalecimiento interno es el Ejército. Si bien el Ejército no había sido dañado por los anteriores procesos en el mismo grado que otros Ejércitos sudamericanos, la magnitud de los intereses creados a lo largo del extenso y traumático camino hacia la condición actual dejó su huella. Sin embargo, el Ejército está más institucionalizado que otras instituciones y a pesar de ello, es fácilmente manipulable, por la pronunciada debilidad de la sociedad y la existencia de serios problemas económicos, políticos, sociales y

antropológicos. Esto se llama poder político, económico, psicológico y militar (en síntesis, poder nacional) según la nueva doctrina de la estabilidad nacional del Ejército.

En segundo lugar, tanto el "poder militar" del Ejército como el "poder civil" (poderes económicos, políticos y psicosociales) deberán enfrentar idénticos problemas que surgirán de factores del pasado. Aunque la crisis ahora no es tan aguda, los problemas político-económicos internos de América Central como los internacionales subsisten aún. Todo ello está mezclado con un factor con el que existe poca experiencia: la apertura constitucional ideológica. Todos estos componentes tienen que ser tomados en cuenta al considerar la potencial confrontación de grupos motivados por ideologías en el tema de la dirección del Estado.

Se pueden plantear varias interrogantes, de las cuales las más importantes son: ¿continuarán las Fuerzas Armadas siendo un instrumento ad hoc a disposición de los grupos que tradicionalmente las han considerado una institución que puede resolver sus problemas económicos, políticos y sociales? ¿Seguirán siendo vistas como una barrera por los que quieren realizar un "cambio estructural" mediante la violencia, aunque esto involucre un movimiento de masas (la vía de la conspiración)? ¿Serán las instituciones civiles y las militares capaces de implementar su proyecto ideológico de auto-legitimación y organización, dirigido a ajustarse a los procesos contenidos en el espíritu constitucional (la vía electoral)? Si esto no es posible, la institución militar será la más estable de las instituciones, y habrá intentos de usarla, como el instrumento que se encuentra a disposición más fácilmente, cuando los instrumentos civiles resultan inadecuados.

Para que prevalezcan las instituciones civiles, los cuadros civiles deben ser entrenados y motivados para desarrollar proyectos políticos ideológicamente firmes que den respuestas claras, específicas y honestas al pueblo. Además, el sistema civil debe ser fortalecido para que pueda coexistir en armonía con las estructuras militares.

Si bien no es una necesidad en cuanto a la consolidación democrática, el tema de la integración de la población guatemalteca todavía está por resolverse. También queda por resolver el tema de la asistencia que esta población necesita para alcanzar un nivel de desarrollo pleno. Varios modelos económicos e ideológicos están siendo revisados en todo el mundo, y todo depende de las sociedades guatemalteca y centroamericana para que encuentren los modelos apropiados, evitando las fórmulas violentas, como las que se han aplicado hasta el momento. Si esto fracasa, el modelo de estabilidad nacional que el Ejército se ha esforzado por imponer también fracasará. Las impredecibles consecuencias de un nuevo proceso de polarización (como los de los últimos cuarenta años) se harían sentir. En tales circunstancias, no quedará posibilidad para las instituciones civiles de formalizarse. La propia institución militar se verá en un serio problema.

## Notas

1. El Coronel Ruiz describió a las Fuerzas Armadas durante el período de Ubico (1930-44) de la siguiente manera:

"Los militares resistieron exclusivamente siendo audaces y valientes. La educación no importaba, ya que en 1944 un gran número de Generales analfabetos dirigían nuestro Ejército, ya que los políticos manipulaban al Ejército a su antojo... El General Ubico,... que puso a oficiales cabreristas en posiciones de importancia... los Comandantes progresistas y los oficiales subordinados... combatidos por los retrógrados Comandantes cabreristas, que usaban el temor para reforzar la disciplina.

Coronel Enrique Ruiz García, "El Poder Militar" *Revista Militar de Guatemala* (agosto-diciembre de 1954).

2. Algunos grupos de izquierda (sobre todo los grupos insurgentes marxistas) habían creado el mito de que el fin ocurrió en 1954, con la intervención militar de los EEUU en la política guatemalteca. Según Sereseres:

"Las raíces de la insurgencia de 1980 pueden rastrearse en la "Década de la Revolución" de 1944-1954. Los líderes guerrilleros actuales declaran tener vínculos especiales con la "revolución inconclusa" del Presidente Arbenz... que los intelectuales de izquierda idealizaron y pintaron con trazos románticos como la "Década de la Revolución", y los líderes radicales que hicieron tal presentación les proporcionaron a las guerrillas una mitología y un sentido de identidad propios".

César Sereseres, *Guatemalan Insurgency and Counterinsurgency: The Highlands War, 1978 - 1982* (Irvine: University of California, School of Social Sciences, 1984). La guerrilla justificó su lucha de la siguiente manera: "La revolución armada se tornó necesaria en Guatemala porque un régimen opresivo se instaló durante 34 años, desde la violenta intervención armada de los EEUU en 1954."

3. Ver "El Pacto Secreto de 1966", *Polémica*, No.14-15 (1984).

4. General Ricardo Peralta M., "El Ejército y la Paz", Texto de la Lección Magistral, con motivo del XVII Aniversario del Centro de Estudios Militares de Guatemala, *Revista Cultural del Ejército*, No.9 (1987). El Centro de Estudios Militares es un centro de formación de oficiales muy importante, que ayudó al cambio de actitud del Ejército acerca de los temas nacionales en los últimos años.

5. "Seguridad y Desarrollo", un documento estratégico (Guatemala: Centro de Estudios Militares de Guatemala n.d.).

6. "Apreciación estratégica del Estado de Guatemala", parte del curso para comandantes y oficiales del CEM, 25 de mayo-27 de junio de 1980 (Guatemala: sin publicar.)

7. Sereseres, "Guatemalan Insurgency and Counterinsurgency".

8. General Efraín Ríos Montt afirmó esto a la prensa, tal como lo cita "The Coup That Got Away", *Time* (5 de abril de 1982).

9. B. Jenkins, C. Sereseres, y L. Einaudi, "U.S. Military and Guatemalan Politics". Documento presentado en el Seminario sobre el Control del Armamento y la Política Exterior, Santa Mónica, California, 1974.

10. Sereseres, "Guatemalan Insurgency and Counterinsurgency".

11. Juan Bolaños, "27 años de lucha por la libertad", *Revista del Ejército de Guatemala* (1987). Entre las otras publicaciones en las que este plan es mencionado ver también General Héctor Alejandro Gramajo, "Contrainsurgencia en Guatemala: Un Caso de Estudio". *Military Review*, Edición Hispanoamericana, 66, No.11 (noviembre de 1986).

12. El Ejército expuso su tesis de la estabilidad por primera vez en "Tesis de la estabilidad nacional" *Revista Militar* (mayo-agosto de 1986).

13. El Comandante de la guerrilla Gaspar Ilom (Rodrigo Asturias), en *ORPA Boletín Informativo*, Guatemala, 18 de setiembre de 1983.

14. General Héctor Gramajo Morales, *Gobierno militar: Informe general* (Guatemala: Ejército de Guatemala, 8 de agosto de 1983-14 de enero de 1986).

15. *Ibidem*.

## **Parte II.**

**Las Fuerzas Armadas, los  
civiles y la percepción de  
la amenaza al orden  
social y político.**

# 7

## La percepción de la amenaza y el pensamiento político de los militares en América del Sur.

*Carina Perelli*

### Amenaza y percepción de amenaza.

Durante mucho tiempo, el tema de la percepción de la amenaza por parte de las Fuerzas Armadas sudamericanas fue relegado a un segundo plano en favor de explicaciones de corte más "estructural", en cuyo marco la corporación castrense era concebida más como instrumento que como actor con percepciones y motivaciones propias. En este contexto, no era la institución militar la que definía la amenaza frente a la cual se debía actuar, sino el grupo o la clase cuyos intereses las Fuerzas Armadas defendían en su calidad de "brazo armado". La corporación militar era así concebida por los analistas políticos como mero ejecutor, que podía ser mecánicamente activado por las percepciones de amenaza de otros sectores sociales a los que estaba subordinada.

Sin embargo, y en la medida en que se visualice a las Fuerzas Armadas como un actor político dotado de altos grados de autonomía, el estudio de este tópico resulta primordial para entender, al menos parcialmente, las motivaciones detrás de la acción política de los militares.

En su calidad de profesionales de la violencia legítima en el seno del Estado, una de las funciones que todos los militares del mundo cumplen es el constante monitoreo de las amenazas a que está sujeta la sociedad. Para la institución militar, no existen percepciones de amenaza; existen amenazas *tout court*, potenciales, virtuales o inminentes, de distinto grado de importancia. Nunca un ejército puede ponerse en la posición "exterior" del observador que distingue entre la percepción y la realidad. Es a partir de la interpretación del tenor, magnitud y urgencia de la amenaza que las fuerzas castrenses eventualmente actúan en defensa de la seguridad del estado.

Para las Fuerzas Armadas de Occidente, esta amenaza tiene un nombre: el comunismo. Sin embargo, la forma en que el enemigo es percibido varía notablemente, pese a que esta variación no suele ser tenida en cuenta ni por los analistas, ni por los políticos, ni, muchas veces, por las propias corporaciones militares.

Para los países miembros del pacto de la OTAN (o adherentes al mismo, como es el caso de Francia), el enemigo tiene un locus

perfectamente demarcado: la Unión Soviética y sus satélites; a esta altura del siglo XX, ello implica básicamente una política de defensa basada en la disuasión. La percepción de la amenaza -y la visión misma del "buen orden" jaqueado por la amenaza-, por otra parte, es compartida, con distintos matices, tanto por la sociedad política cuanto por la sociedad civil. Ello se refleja en el proceso de toma de decisiones en momentos de crisis, del que participan tanto miembros de la sociedad política, en ejercicio de sus funciones de gobierno, como mandos de la institución militar, quedando la decisión última en manos del poder político.

Si bien no es esta la política que suelen aplicar en sus zonas de influencia inmediata -los "back" o "frontyards", como es el caso de América Central, la cuenca mediterránea, zonas de Cercano Oriente y Asia, en ninguno de estos países la fuerza armada maneja una percepción de amenaza interna seria. En ninguno, tampoco, la corporación castrense mira con sospecha el funcionamiento democrático, temiendo que dicho régimen se constituya en terreno de elección de la "subversión comunista internacional". Pese a episodios recurrentes de terrorismo, el enemigo siempre es definido como el "Otro", un alter peligroso, por cierto, pero controlable e identificable. En ninguno de ellos ha dejado de estar subordinada la institución armada al poder civil, pese a la existencia del enemigo y de la amenaza que se percibe este representa. En suma, en ninguno de los países del Occidente desarrollado ha llegado a percibirse la amenaza como intrínseca al propio régimen democrático y al libre funcionamiento de una sociedad "fácilmente subvertible".

Las Fuerzas Armadas sudamericanas, por el contrario, manejan una definición de amenaza a la vez más difusa y más estricta que la de sus aliados del Primer Mundo. Aunque aparentemente se enemigo es el mismo -el comunismo internacional-, la definición que dan de este varía significativamente de la que opera en los países englobados en el pacto atlántico. En el primer lugar, la amenaza no está circunscrita especialmente, sino presente, en potencia, en cada ámbito de la acción humana, a todos los niveles, y bajo todas las formas. El mundo es percibido como terreno de lucha permanente entre el enemigo -el movimiento comunista internacional- y las fuerzas del orden -los militares- pero la forma privilegiada de esta lucha -la amenaza- no es la guerra convencional y, ni siquiera, con frecuencia, la insurrección armada -la "sedición", en este contexto doctrinario- sino la "subversión del orden establecido".

"Todo el que se oponga al orden verdadero será subversivo [...] allí donde está el error, está la subversión", llegó a plantear un Comandante en Jefe del Ejército uruguayo<sup>1</sup>, parafraseando a San Cipriano<sup>2</sup>, opinión reafirmada por la postura oficial del ejército uruguayo, planteada en la XIVa. Conferencia de los Ejércitos Americanos, en 1981, al definir la subversión como

"[...] la acción destinada a socavar la fuerza militar, económica, psicológica, moral o política de un régimen. El Ejército del Uruguay

Identifica la subversión como acciones violentas o no desarrolladas con fines últimos de naturaleza política en todos los campos de la actividad humana que se manifiestan en el ámbito interno de un estado y cuyas finalidades se perciben como convenientes para el sistema político global.<sup>3</sup>

Es a la luz de esta concepción de la subversión como forma privilegiada de lucha del enemigo que se construye tanto una percepción de la amenaza intrínsecamente diferente de la que respalda el accionar de las Fuerzas Armadas occidentales del primer mundo, como la justificación, primero y la legitimación, en un segundo tiempo, de los medios e instrumentos idóneos para combatirla.<sup>4</sup>

Pero antes de entrar en ese tema, es necesario detenerse a considerar los alcances y el impacto que una corporación de esta índole tiene tanto sobre la definición de amenaza como sobre la manera en que, a partir de ella, su percepción es colectivamente elaborada.

En primer lugar, hablar de guerra subversiva es hablar de una guerra donde el objetivo último del enemigo es la conquista de la población, "la toma de la mente del adversario y de la voluntad de sus comandantes". Ya no se está, pues, frente a "un combate singular amplificado, representado por dos luchadores, donde cada uno, mediante el empleo de la fuerza física, intenta someter al otro al cumplimiento de su voluntad".<sup>5</sup> Los medios de este nuevo tipo de guerra son el esencia políticos y "psicosociales": sólo el última instancia se recurrirá a las acciones militares. El material último del que se sirve el enemigo es la propia naturaleza humana, débil, maleable, "mala"; el campo de batalla, la propia existencia cotidiana de los hombres, sus vicios y pasiones. Así, un contraalmirante argentino llegará a plantear:

"... en efecto, estamos en guerra. Pero decir que es una guerra contra el comunismo, por ejemplo, es su excesiva simplificación. Estamos en guerra contra una circunstancia histórica, contra los aspectos negativos de la condición humana, contra nosotros mismos. Esta guerra [contra la subversión] hay que librarla más que nunca en el alma. Se lucha para convencer más que para vencer... El fondo del asunto es una cuestión inmaterial: trata de la voluntad, la estupidez, la maldad y la perfectibilidad de los seres humanos".<sup>6</sup>

En segundo lugar, una afirmación de tal índole implica plantear que el enemigo está en todas partes, y, particularmente, dentro de las propias fronteras.

"El enemigo es indefinido, usa mimetismos, se adapta a cualquier ambiente y usa todos los medios, lícitos o ilícitos, para lograr sus objetivos. El se disfraza de sacerdote, de alumno o de campesino, de vigilante defensor de la democracia o de intelectual avanzado, de piadoso o de extremado protestante; va al campo y a las escuelas,

a las fábricas y a las iglesias, a la cátedra y a la magistratura; usará si es necesario el uniforme o el traje civil; en fin, hará cualquier papel que considere conveniente para engañar, mentir, y atrapar la buena fe de los pueblos occidentales".<sup>7</sup>

Tal la definición del fenómeno dada por el Jefe de Estado Mayor del Ejército del Brasil en la Xa. Conferencia de Comandantes en Jefe de Ejércitos Americanos.

Ello trae aparejadas dos consecuencias lógicas. Por un lado, las Fuerzas Armadas, en su caldad de "esencia de la nación", deben incluir y priorizar dentro de la definición de su misión las funciones de control y mantenimiento del orden interno, un "buen orden" encuadrado en parámetros tradicionales, cuyo referente es la visión idealizada de un Occidente cristiano atemporal, basado en instituciones como la familia paternalista y en valores como el respeto, la obediencia, el honor, el patriotismo. Por el otro, dentro de este marco, todo y todos se vuelven sospechosos, puesto que son potencialmente subvertibles por el comunismo internacional. El aparente mesianismo de las Fuerzas Armadas de la región tiene aquí su raíz: sólo una institución cerrada y total, que resocializa y controla permanentemente a sus miembros, y que encarna esos valores, posee los grados suficientes de pureza para hacerse cargo de una lucha de esta índole. El resto de los actores sociales y políticos - aún aquellos que constituyen sus aliados temporales- son susceptibles de contaminación subversiva, a menudo, inclusive, sin saberlo<sup>8</sup>, puesto que se bañan en el caldo de cultivo favorito del enemigo: la democracia liberal y la sociedad abierta que dicho régimen presupone.

En tercer lugar, plantear que "[...] su guerra revolucionaria (la del marxismo internacional, N del A.) es subversiva y no sólo sediciosa en cuanto que su objetivo no es simplemente el derrocamiento de las Instituciones Democráticas, sino que su ataque será dirigido a los bienes espirituales de la Nación para imponer un nuevo orden de Valores"<sup>10</sup>, implica trasladar el conflicto del plano convencional al plano ideológico. Las Fuerzas Armadas, encargadas de dicha lucha, deben politizarse para poder salir al paso del enemigo. Puesto que su base de legitimidad reside en su calidad de baluarte de los bienes espirituales de la Nación agredidos por la subversión marxista, esta politización las lleva a convertirse a la vez en patrón medida de los grados de desviación marxista en los distintos ámbitos, en juez de tales desviaciones y en eventual brazo ejecutor de la represión de los sujetos, ambientes y actividades contaminadas por el trabajo de zapa de la subversión. La magnitud y urgencia de la amenaza al "Ser Nacional", percibidas y evaluadas por la corporación castrense, irán determinando las modalidades y tiempos de la participación política del actor militar.

Así, y como reflejo de la percepción de la amenaza a partir de la distinción entre subversión y sedición, las Fuerzas Armadas pasan a autoidentificarse como guardianes y garantes de un "buen orden" que ellas

mismas han definido como tal, y que puede distanciarse con mucho del prevalente en el resto de la sociedad. Es justamente la noción de subversión la que permite que tal discrepancia exista sin que se produzca una fuerte disonancia cognitiva.

En cuarto lugar, la lucha contra la subversión es una lucha permanente en un doble sentido. Por un lado, no cabe distinguir en este tipo de contienda períodos de paz y períodos de guerra. Por el otro, el comunismo es un agresor permanente, la subversión una "estrategia sin tiempo"<sup>11</sup>. El enemigo está al acecho, dispuesto a aprovechar la más mínima brecha en la armadura de las fuerzas de Occidente. Por ello, la misión política de las Fuerzas Armadas también es permanente, y su injerencia continuada, en forma directa, mediante el ejercicio del gobierno, o indirecta, por la vía de presiones sobre los otros actores políticos, como "eminencia gris" detrás del trono, en la vida política de la nación, justificada y legítima.

En quinto lugar, la guerra subversiva es una guerra total. Ello implica que se trata de un tipo de conflicto en el que no tiene cabida ni la negociación ni la conciliación de intereses. Es el supremo "todo o nada", guerra que se resuelve por la aniquilación del enemigo o el propio exterminio, puesto que lo que está en juego es la esencia misma de la humanidad. Como anunciara -literal y no literariamente- el Tte. Gral. Jorge Rafael Videla, en 1976:

"[...] hoy, como ayer, el ejército argentino vencerá en la lucha, aniquilando hasta el último vestigio de quienes ignominiosamente intentan vejar la majestad de la República y la dignidad de sus hijos".<sup>12</sup>

Guerra moral por excelencia -y por ello mismo, mortal-, debe ser peleada por "cruzados". En ella no tienen cabida los moderados, los indiferentes, los tibios. No en vano, el libro argentino *Guerra revolucionaria en la Argentina (1959-1978)*<sup>13</sup> tiene como acápites la siguiente cita de Friedrich Hayek:

"Si pretendemos el triunfo en la gran contienda ideológica de esta época, es preciso, sobre todo, que nos percatemos exactamente de cual es nuestro credo. Es preciso poner en claro dentro de nuestras propias mentes lo que queremos preservar y lo que queremos evitar."<sup>14</sup>

Ello implica en buena medida la animadversión de los militares enfrascados en la contienda hacia el centro político primero, la derecha liberal, más adelante, y la doctrina demoliberal en su conjunto, por último, factores a los que acusan de complicidad, consciente o inconsciente, con el movimiento comunista en su estrategia de infiltración de la sociedad y el estado, y de ataque al "ser nacional".

Asimismo, el carácter de guerra total de la conflagración silenciosa en la que están empeñadas, confiere legitimidad a dos actos sustanciales de las Fuerzas Armadas: su subordinación al poder civil, por un lado; su

politización, por el otro.

En efecto, los militares creen firmemente tal como lo afirmara Clausewitz:

**"Que el punto de vista político debiera terminar por completo cuando empieza la guerra, sólo sería concebible si las guerras fueran luchas de vida o muerte, originadas en el odio puro"**

Tal es, evidentemente, el caso de la lucha antsubversiva, pues en esta guerra se enfrentan las fuerzas del bien contra las fuerzas del mal, y lo que está en juego es el alma misma de la nación.<sup>15</sup>

No hay pues lugar para tibios en la contienda. La indiferencia demostrada por los políticos liberales frente al devenir de Occidente, su liviandad al percibir la magnitud e inminencia de la amenaza, la liminaridad de la doctrina permisiva en la que fundan estas percepciones, los descalifican para guiar la lucha y tomar las decisiones últimas. Estas sólo pueden quedar en manos de una institución: las Fuerzas Armadas, "la salvaguardia de lo permanente"<sup>16</sup> definidas en una cartilla de instrucción destinada a la tropa uruguaya (soldados y suboficiales reclutados por contrato, profesionales) de la siguiente forma:

**"Expresión carnal, concreta, viviente de la Patria en soberanía, son las Fuerzas Armadas, siendo su misión la defensa de la unidad, de la integridad y del honor, así como de todo lo que es esencial y permanente en la Patria: los supremos intereses de la Nación".<sup>17</sup>**

Afirmar que "nuestra Patria será fuerte y digna por su ejército y éste lo será por la fuerza que surge de su espíritu"<sup>18</sup> puede parecer mesiánico. Tal vez sea bueno recordar, antes de abrir juicios apresurados y simplistas, que el mesianismo parece la única alternativa posible dentro de parámetros ideológicos maniqueos y apocalípticos. Muy lejos estamos de definiciones de amenaza como las que priman en el seno de la OTAN. Por el contrario, en tierras sudamericanas, las Fuerzas Armadas, en estado de permanente alerta, perciben una amenaza tanto más alarmante cuanto menos definida: la subversión al acecho, pronta a "contaminar", "corromper y "destruir" los valores mismos de Occidente.

Esta percepción de la amenaza, compartida y (re)elaborada por las Fuerzas Armadas del Cono Sur, y difundida al resto del Subcontinente mediante numerosas misiones técnicas<sup>19</sup>, publicaciones militares y el propio prestigio de las instituciones castrenses que las sustentan, no surge de la nada. Por el contrario, cuenta con una apoyatura doctrinaria particularmente sólida -e incluso, prestigiosa- que la torna tanto más impenetrable a las críticas desde tiendas "cíviles".

## **El marco doctrinario de la guerra antisubversiva.**

El pensamiento en el seno de los ejércitos sudamericanos -y particularmente el de los oficiales del Cono Sur- estuvo siempre teñido de un anticomunismo más o menos marcado. En su calidad de detentadores de la violencia legítima del Estado y, por consiguiente, de defensores del "buen orden imperante en una sociedad, las Fuerzas Armadas de la región - y muy especialmente, de las zonas más avanzadas, i.e. el Cono Sur- miraron siempre con prevención todos aquellos movimientos antisistema - el anarquismo, el anarcosindicalismo y el socialismo, primero, el comunismo, tras la revolución bolchevique, más tarde- que pudieran efectivamente jaquear las bases ideológicas de la sociedad y el estado.

Sin embargo, como lo demuestra Arriagada, "nunca antes el anticomunismo en las Fuerzas Armadas de la región, se había expresado en la forma de una teoría militar consistente en el análisis de una guerra determinada".<sup>20</sup>

En efecto, durante la década del 50, la colaboración entre los ejércitos latinoamericanos y los militares de Estados Unidos había descansado sobre la percepción de amenaza de una agresión soviética a través de una operación bélica convencional. Esa es, en definitiva, la hipótesis de conflicto que subyace al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), así como a algunos ejercicios militares conjuntos (Operación UNITAS) que perduran hasta nuestros días.

Sin embargo, de 1960 en adelante, la idea de guerras convencionales en América del Sur -ya sea por la vía de una agresión directa por parte de una potencia extracontinental, ya sea por la eventualidad de conflictos entre países del área- empieza a ser percibida como altamente improbable. Ello no implica que las Fuerzas Armadas de la región -y, en especial, las del Cono Sur- desecharan de plano la posibilidad de una agresión comunista en América del Sur. Sólo que esta agresión comienza a ser pensada en base a parámetros distintos. Estos parámetros, elaborados teóricamente en virtud de un importante vuelco en el pensamiento estratégico de Occidente, parecen haber sido adoptados en buena medida por las corporaciones castrenses de la región en el momento en que comienza a manifestarse una importante crisis potencial en su seno: un cierto vaclamiento del sentido de misión de las Fuerzas Armadas, hasta entonces abocadas por definición a la defensa de sus respectivos estados ante una agresión externa, ante la eventualidad cada vez más remota de ser llamadas a actuar en conflictos bélicos de tipo convencional.

La percepción de la amenaza comunista como una variante de la guerra interna -la guerra revolucionaria o subversiva- es sustancialmente idéntica en todos los ejércitos del Cono Sur. Si bien tal concepción hunde sus raíces en las ideas de la aproximación indirecta de Liddell Hart, en la estrategia de la acción del Gral. Beaufre<sup>21</sup> y en la concepción norteamericana de la respuesta flexible, es la doctrina contrasubversiva francesa, desarrollada por un grupo de prestigiosos oficiales del ejército

francés durante la guerra de Indochina (1945-1954) y la guerra de Argelia (1954-1962), la que le da su consistencia teórica, su estructuración, globalidad y homogeneidad a la aproximación al problema adoptada por las Instituciones militares del área.<sup>22</sup>

Esta vertiente doctrinaria se inserta con singular justeza en el nuevo contexto estratégico global delineado por la "respuesta flexible" norteamericana y por la "estrategia de la acción" acuñada por Beaufre, razón por la cual pudo ser adoptada sin mayores disonancias cognitivas por los ejércitos del Cono Sur, pese a que, de hecho, distorsionaba mucho de los supuestos implícitos en las posiciones oficiales de las Fuerzas Armadas francesas y norteamericanas -sin ir más lejos, el propio principio de subordinación al poder civil y de no politización de la institución castrense.

Asimismo, en virtud de su alto grado de estructuración y simplificación, la doctrina de la guerra revolucionaria -también conocida bajo las denominaciones de "guerre dans la foule" [guerra de la multitud] y "guerre d'action psychologique" [guerra de acción psicológica]- posee la cualidad de brindar una "explicación" sencilla y omnicomprendida para los nuevos fenómenos, producto de los profundos cambios que se estaba procesando en el seno de las sociedades de la región, sin cuestionar las bases de validez del discurso oficial en el que se sustenta el "buen orden". Esta capacidad de tornar inteligible cualquier manifestación potencialmente disruptiva de la realidad en virtud de, por lo menos, dos mecanismos intrínsecos a la doctrina: el maniqueísmo, por un lado, y la visión conspirativa de la historia, por el otro, así como a la peligrosa combinación de ambos, se apoya, por otra parte, en una serie de "recetas para la acción", verdadera "techné" de esta lucha total entre el Bien y el Mal, que termina modificando hasta la propia autopercepción del rol de los militares en la historia. Así, entre los principios básicos que guían la acción en el seno de esta doctrina, se encuentran dos, de extrema importancia para la redefinición -y, fundamentalmente, para la legitimación- del rol político de las Fuerzas Armadas de la región. Ellos son, por un lado, la disposición a aprender del enemigo y a copiar su estrategia y táctica, métodos y técnicas; la extrema valoración de la guerra psicológica.

Seguir tales lineamientos implica, de hecho, admitir y legitimar la politización del ejército, en la medida en que en el conflicto entre subversión y contrasubversión, la frontera entre la política y la guerra es imposible de precisar.

La forma que asume esta doctrina, por lo demás, es la de una gran profecía autocumplida, en la medida en que hasta el más mínimo apartamiento del "buen orden" será automáticamente considerado verificación de los principios fundamentales del corpus teórico. En efecto, si "la realidad nunca es lo que parece ser", por obra de la infiltración marxista, si el mundo está dividido en dos campos que se disputan ya no el territorio sino el "alma" de la humanidad, no hay lugar para terceras posiciones, pues el enemigo está al acecho de tales debilidades. Un paro,

una manifestación, hasta un espectáculo de rock, todo puede ser percibido como amenaza enemiga del "buen orden", orden que se define con rigidez y precisión, en términos normativos.

Clave de lectura de la realidad, que se va retroalimentando por autoverificación con el correr del tiempo, la doctrina de la guerra revolucionaria extiende hasta límites impensables -tanto temporales como espaciales- la percepción de amenaza de la institución militar, al tiempo que la provee de una justificación inextinguible de su accionar político en términos de lo que Sun Tzu llamaría el sentido de rectitud de los ejércitos embarcados en la lucha contra el Mal Comunista y que, desde Weber, solemos llamar legitimidad de la acción.

### **Una conclusión imposible de concluir.**

Hemos visto hasta ahora como las Fuerzas Armadas de América del Sur, lideradas en este aspecto por las instituciones militares altamente profesionalizadas y autónomas del Cono Sur, manejan una percepción de amenaza sustancialmente distinta de la que prima entre sus colegas del Pacto Nordatlántico.

Para las corporaciones castrenses de la región, la amenaza común a Occidente, el comunismo, no ataca ni frontal ni abiertamente, en teatros de operaciones convencionales. Por el contrario, la agresión comunista se inscribe dentro de una variante de la guerra interna, la guerra revolucionaria o subversiva.

La guerra revolucionaria o subversiva es definida por la doctrina en curso como una forma de conflicto que presenta las siguientes características:

- a) es una guerra total, en la que se busca el aniquilamiento del adversario y no su mero sometimiento por la fuerza;
- b) tiene por objetivo el control de la población, de sus valores y forma de vida;
- c) es una guerra permanente, en la que no pueden distinguirse períodos de paz y períodos de guerra, ni existe declaración formal de comienzo o fin de las hostilidades;
- d) es una guerra global, en la que no puede distinguirse el frente civil del frente militar, ni la guerra de la política;
- e) es una guerra moral, en la que están en juego dos visiones antitéticas del mundo, luchando por su supervivencia, y en la que, por tanto, no hay cabida para "terceras posiciones";

f) es una guerra no convencional, en la que en el enemigo emplea tácticas, técnicas y métodos "sucios", infiltrándose en las sociedades que desea dominar, aprovechándose de las herramientas de la acción psicológica más que del conflicto armado, de tipo convencional, guerra, o irregular, guerrilla, llamada "sedición" dentro de esta terminología.

Esta doctrina legitima la acción política de los militares, en la medida en que hace de ellos "la última esperanza de Occidente", el baluarte, sostén y repositorio del "buen orden" atacado por la subversión comunista internacional.

Hemos visto también que esta doctrina constituye la adaptación a nuestras latitudes de la doctrina de la guerra contrasubversiva francesa, elaborada en ocasión de las guerras de Indochina y Argelia por un prestigioso grupo de oficiales en actividad del ejército francés, muchos de los cuales constituirían luego el núcleo central de la OAS -"Organisation de l' Armée Secrète" [Organización del Ejército Secreto]- en Argelia.

La doctrina francesa de la guerra revolucionaria es una doctrina simple, rigurosa y fuertemente estructurada. Ofrece una clave de lectura que torna inteligible una realidad compleja y cambiante, complejidad y cambio particularmente amenazadores para una institución que, como la militar, hunde sus raíces en valores de cuño medieval.

Visión maniquea y conspirativa de la historia, esta doctrina presenta algunos mecanismos internos de estructuración que tornan imposible la disconformación por la vía de la contrastación empírica. Por el contrario, la doctrina de la guerra revolucionaria francesa, potenciada al máximo por la experiencia local de las Fuerzas Armadas de la región, opera como una profecía a autocumplirse en la medida en que los fenómenos sociales y las doctrinas más recientes pero de menor alcance, leídos en esta clave, retroalimentan la visión que los militares tienen del conflicto.

Por otra parte, la amenaza que se percibe a través de estos lentes no entra en abierta contradicción con las concepciones estratégicas más globales prevalentes en Occidente, razón por la cual los observadores externos -tanto civiles como militares- pueden pensar que existe un aparente consenso.

Lejos de ello, esta doctrina termina por desvirtuar algunos de los supuestos más importantes que se presume rigen las relaciones entre el poder civil y la institución militar en Occidente.

Asimismo, hasta el momento no se ha tenido en cuenta el hecho que una doctrina de esta índole, dada su rigurosa estructuración y su engañosa simplicidad, es ideológicamente "imperialista": desvirtuando, a este propósito, toda doctrina o teoría de alcance menor, que puede llegar a convertirse - pese a las buenas intenciones originales de los autores- en más agua para el mismo molino.

En este sentido, una doctrina como la vigente sólo podrá ser superada por otra de igual nivel, rigor e importancia, capaz de tornar

Inteligible la realidad con el mismo grado de simplicidad y credibilidad. Hasta el presente, no parece existir ninguna doctrina militar que reúna tales requisitos en el "mercado".

## Notas

1. El Tte. Gral. Luis Vicente Queirolo.
2. Uno de los Padres de la Iglesia Católica, siglo II d.C.
3. *El Soldado* No. 80, Diciembre de 1981 (Montevideo, Centro Militar).
4. Así, un artículo aparecido en la revista *El Soldado* No.56, dic. 1979 sostiene al respecto:

"no es posible defenderse de la violencia sin recurrir a la fuerza. La Fuerza organizada siempre es preferible al caos. [...] Tenemos la razón y la verdad de nuestra parte; pero la verdad y la razón necesitan de la fuerza para sobrevivir a la violencia desencadenada por los que quieren "enterrarnos" con nuestras instituciones."

5. Gral. Alberto Marini: *De Clausewitz a Mao Tse-Tung. La Guerra Subversiva y Revolucionaria*. (Buenos Aires: Círculo Militar. Biblioteca del Oficial, 1968).
6. C/A Carlos Marini Mazzoni: "El 'Ser Nacional'", en *Boletín de la Escuela de Guerra Naval* Año VII, No. 7. (Buenos Aires).
7. Gral. Breno Borges Forte, en *Estrategia*, año 5, No. 24, Set/Oct. 1973, (Buenos Aires).
8. Con la expresa excepción, en países con una Iglesia católica fuertemente conservadora, de esta última. Ver en este sentido, la estrecha colaboración de Iglesia y FFAA en la Argentina, por ejemplo. En este sentido, resulta instructivo ver lo que afirma sobre el tema un militar uruguayo, especialmente si se considera que Uruguay es, quizá, el país más militantemente laico (e históricamente más influido por la masonería que por la iglesia):

"por otra parte, existe solamente una corriente filosófica que constituye un todo coherente capaz de condenar al marxismo oponiéndole una doctrina positiva y no sólo negativa o anti: es el Cristianismo o más precisamente la Iglesia Verdadera, la que materializa la doctrina a través del mayor magisterio de los Santos Padres, la de San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Pío IX, León XIII, Pío XI, y porqué no, Juan Pablo II, que acaba de condenar a la otra Iglesia, la de la Teología de la Liberación, infiltrada y sistemática." Revista *El Soldado* No.103, Jul./Ag., 1985.(Montevideo: Centro Militar).

9. Los escritos militares sobre el tema abundan en expresiones tales como "cretinos útiles" y "compañeros de ruta", tomadas de la jerga revolucionaria del enemigo. Por lo demás, es casi imposible encontrar referencias a los políticos profesionales en las que no se utilice como sinónimos "políticos" o "política de partidos", "demagogia", "politiquería", "pusilanimidad", etc. Sin embargo, los mismos escritos admiten la posibilidad del error honesto en el marxista (especialmente joven), al que habría que tratar de reeducar y reconvertir.
10. Mayor José C. Araújo en *El Soldado* No.103, julio/agosto de 1985. (Buenos Aires: Centro Militar).
11. Gral. Alberto J. Marini, *Estrategia sin Tiempo* (Buenos Aires:Ed. Círculo Militar. Biblioteca del Oficial, 1971).
12. Ver *La Nación* del 25 de mayo de 1976, diario de Buenos Aires.
13. Gral. Ramón Díaz Bessone, *Guerra Revolucionaria en la Argentina (1959-1978)* (Buenos Aires: Fraterna, 1986).
14. Eco de esta reflexión de Hayer parece ser el siguiente "Credo del Soldado", aparecido en la revista *El Soldado* de Uruguay. (No.102, May./Jun. 1985), tras la asunción del gobierno democrático:

*Como soldado creo en mi Patria por sobre todas las cosas y en mi pueblo como depositario del sacrificio máximo de mi vida.*

*Creo en la integridad territorial y en la soberanía de la República.*

*Creo en las Fuerzas Armadas, como pedestal en que descansan la seguridad y la independencia de la Nación.*

*Creo en la defensa de la Institución Militar, bajo solemne juramento de honor, lealtad y sacrificio.*

*Creo en mi devoción a las armas, como sagrado compromiso sellado por la suerte bajo los pliegues (sacrosantos) de mi bandera.*

*Creo en la disciplina militar como norma inquebrantable en el augusto código de mi formación como caballero y como hombre.*

*Creo en el destino de hombres al cumplir con mi nivel, creo en mi función militar como parte mínima e inseparable de un cuerpo ideológico integral, que permanece incorruptible en las amarguras de la derrota y en los lauros de la victoria.*

*Creo en el sagrado compromiso del compañerismo, el respeto y la camaradería entre los miembros del Ejército Nacional.*

*Creo en el triunfo de las armas, cuando la razón ilumina la pólvora y santifica el martirio.*

*Creo en la misión del soldado, cuando su heroísmo establece la muerte y se proyecta en la libertad, la justicia y la gloria.*

*Creo en la fuerza, como baluarte de la dignidad humana y como sostén inconvencible de la verdad y del derecho.*

*Creo en la vida y la muerte de los soldados. Siempre que desde su seno se levante el ejemplo que fortifique la dignidad y el idealismo de una Nación.*

*Creo en la solidaridad con el pueblo como garante que soy de las Instituciones.*

*Creo en la enseñanza de los libros y en el acero de las armas.*

*Creo en el ejercicio corporal como fuente generadora de la salud, que estimula el trabajo, la voluntad y la inteligencia.*

*Creo en la acción de las armas cuando a través del tiempo, la misión del soldado perdura en el desenvolvimiento espiritual y material de la República.*

*Creo en los principios inviolables de la libertad. Creo en el respeto a la ley de los hombres de buena voluntad. Creo en el Amor y en el Bien y creo en el Orden y en la Paz.*

*Creo en el sagrado compromiso de la palabra, en la responsabilidad de las acciones, en la dignidad del uniforme y en la inviolabilidad de las insignias militares.*

*Creo en el porvenir de las Fuerzas Armadas, y aparte creo en el Uruguay y en su misión gloriosa frente a los destinos de los pueblos de América\*.*

15. Karl Von Clausewitz, *De la Guerra* (Buenos Aires: Ed. Mar Dulce, 1969).

16. Tte. Gral. Vicente Queirolo en la revista *El Soldado* No. 74, agosto, 1980.

17. *El Soldado* No. 77, setiembre de 1981.

18. *El Soldado* No. 56, diciembre 1979.

19. Misiones oficiales argentinas al Salvador, Honduras y Panamá, además de numerosas misiones técnicas no oficiales uruguayas y chilenas a Centroamérica. Debe agregarse a ello los intercambios técnicos y las numerosas publicaciones.

20. Genaro Arriagada, *El Pensamiento Político de los Militares* (Santiago: Centro de Investigaciones Socio Económicas de la Compañía de Jesús en Chile, 1981).

21. Cap. Basil B.H. Liddell Hart, *Estrategia la Aproximación Indirecta* (Buenos Aires: Círculo Militar) 1960 Biblioteca del Oficial No. 300/1. Gral. André Beaufre, *an Introduction to Strategy* (London, 1965) y *Estrategia para la Acción* (Buenos Aires, CM/BO, 1970).

22. Muchos de los oficiales franceses que actuaron en Indochina y Argelia eran héroes de la Resistencia Francesa, Compañeros de la Liberación y militares con fojas de servicio impecables. Algunos de los autores más conocidos de esta corriente son:

Coroneles Gabriel Bonnet, Charles Lacheroy, Roger Trinquier, J. Nemo, Antoine Argoud, Yves Godard, Jean Gardes; Generales Lionel-Martin Chassin, Jacques Allard, Henri Naverre, J. Zeller; Comandante Jacques Hogard; Capitán André Souyris. La doctrina contrasubversiva está asociada a los coroneles y comandantes que pelearon en Indochina y Argelia; entre los

servicios, fueron protagónicos de esta corriente los comandos paracaidistas y el Vème Bureau, de Acción Psicológica. Su doctrina fue fuertemente propagandeada por el novelista Jean Larteguy, muy leído por estas latitudes.

# 8

## La percepción de la amenaza subversiva en el Perú.

*Marcial Rubio Correa*

### Lo democrático en la situación peruana.

En la historia de la República peruana la predominancia en duración temporal la tienen los gobiernos militares. La tradición no ha sido democrática ni en lo político, ni en las relaciones económicas y sociales.

Pero, desde 1980 hasta ahora, el Perú se ha reinsertado en la corriente democrático-constitucional que fluye por América Latina. Esto equivale a decir que la iniciación formal del fenómeno terrorista en el Perú (el 17 de mayo de 1980), y el reto que significa dentro de las relaciones civiles-militares, ocurre dentro de la redefinición de los términos democráticos del sistema político.

Los militares fueron quienes sistemáticamente interrumpieron la democracia en el pasado pero, al propio tiempo, fueron los que realizaron el proceso de transformación política más importante del presente siglo (el período de gobierno 1968-1975). Bajo la conducción política del Gral. Juan Velasco Alvarado. no sólo se alteró el ordenamiento social en su sentido más amplio, sino que se rediseñó a las Fuerzas Armadas, institucionalmente, y en relación a la sociedad. Este fenómeno, esencialmente político, presenta a la discusión, al menos, dos asuntos: la comprensión de lo democrático y la ubicación de las Fuerzas Armadas dentro del estado de derecho. Esto último, desde luego, supone problematizar no solo la estructura jurídica del Estado, sino también los factores reales de poder que existen.

### La comprensión de lo democrático en el Perú.

Deberemos empezar diciendo que la evolución de la discusión sobre lo democrático en Perú, es distinta que en otros países de Latinoamérica (y particularmente que el Cono Sur). Colaboran a ello, los siguientes factores:

1. Una pobreza extendida, frente a la cual solo sectores fuertemente ideologizados hacia la derecha, pueden adelgazar la necesidad de transformaciones. A partir de los resultados electorales de los comicios recientes, puede decirse que para el peruano promedio, la democracia

debería significar también cambio social. En los últimos cuatro años, no menos del 75% de la ciudadanía ha votado reiteradamente por los partidos que lo proponían.<sup>1</sup>

2. En el Perú, sobre la democracia y su desarrollo, se ha discutido tanto en gobiernos constitucionales, como en el largo período de gobierno militar, particularmente en la fase que condujo el Gral. Juan Velasco Alvarado. Es cierto que este gobierno militar propuso un concepto de democracia que, por la fuerza de las cosas, no consideraba el origen popular del mandato, pero puso énfasis en la democracia social y económica y, al hacerlo, dinamizó la conciencia colectiva en este sentido.<sup>2</sup>

3. Durante los últimos dos decenios, en el Perú se ha desarrollado una conciencia crecientemente extendida sobre el tema de los Derechos Humanos. Si bien no existe una gran divulgación de estos derechos (y de su significado) dentro de la sociedad en su conjunto, sí puede decirse que son un punto de partida para la discusión política, del cual nadie desea apartarse livianamente. Por lo demás, el Perú ha incorporado constitucionalmente una larga enumeración de ellos que, de acuerdo al Artículo 22 de la Constitución, desde hace siete años es enseñada obligatoriamente en todos los niveles educativos (incluidas las modalidades de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales). Aún cuando los efectos directos de estas campañas educativas sean limitados, es indudable que existe una presión en favor de los Derechos Humanos a la cual no es socialmente fácil enfrentarse, ni siquiera para los grupos más distantes de ellos.

El tema de los Derechos Humanos (en particular los que corresponden a la vida y a la integridad corporal) es muy importante en las relaciones civiles-militares en el Perú de hoy, porque, como veremos a continuación, amplios sectores de la población, tradicionalmente postergados, se hallan hoy entre el fuego cruzado de la crueldad subversiva, y de la no menos cruel estrategia de contrainsurgencia. Si bien en los dos últimos años la contrainsurgencia ha disminuido el uso de métodos dramáticos, no los ha eliminado del todo y, en todo caso, el reclamo de que con las manos atadas no se puede combatir eficientemente a la subversión, se oye insistentemente en el país. Es cierto que este reclamo no ha sido hecho por oficial en servicio activo alguno de manera pública, pero sí ha sido el caso de algunos jefes retirados, que ostentaron alta jerarquía, y que no han sido desmentidos ni, por lo que parece, obligados a moderar sus expresiones por los actuales mandos militares (los que tienen atribución de exigirlo de acuerdo a las leyes vigentes).

Por consiguiente, en el Perú la discusión sobre lo democrático incluye necesariamente los aspectos vinculados a los derechos políticos, a las transformaciones socioeconómicas, y a la vigencia de los Derechos Humanos globalmente considerados. Desde luego, en esta discusión se

notan matices considerables entre izquierda, centro y derecha, pero no hay grupo político que los niegue de plano.

Las Fuerzas Armadas peruanas no han escapado a todo ello. En la doctrina peruana desarrollada por el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) se trata también del punto. Como se sabe esta doctrina supone que el estado está orientado hacia el bien común, el que se desdobla en otros dos, denominados fines esenciales del Estado: el **Bienestar General** y la **Seguridad Nacional**.

Existen detalles interesantes al respecto pero, lo que aquí nos importa es rescatar que según esta doctrina, ese bienestar puede ser medido de acuerdo a la calidad de vida que alcanza su más significativa calidad cuando:

- \*Se ha establecido un orden social tan justo cuanto sea posible;
- \*La igualdad de oportunidades se ha institucionalizado de plenitud en la sociedad;
- \*Se ha fijado parámetros, poco distanciados entre los grados máximo y mínimo en el confort y en el desarrollo cultural, extensibles a todas las personas;
- \*Se ha estabilizado un hábito en cuanto al reconocimiento y respeto a los derechos de la persona humana, en todos los componentes de la colectividad nacional, sin excepción; y
- \*Se ha logrado la realización de la persona humana respaldada por la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades colectivas."<sup>3</sup>

Puede notarse en este texto un expreso reconocimiento a la vigencia de los Derechos Humanos, y a la concepción de que el desarrollo supone necesariamente redistribución. Desde luego que un análisis más exhaustivo es indispensable sobre la cita, pero a los efectos de nuestro trabajo, demuestra que en la doctrina del CAEM existe el reconocimiento de los Derechos Humanos y del cambio social. Si nos referimos a los textos de trabajo, puede apreciarse que el militar peruano no suscribe un modelo económico liberal y sin transformaciones, como lo hacen otras Fuerzas Armadas del continente.

### **La ubicación de las Fuerzas Armadas en el Estado de Derecho.**

Desde el punto de vista de lo que compete a las Fuerzas Armadas dentro de la estructura del Estado, cabe distinguir entre el planteamiento teórico y la realidad.

Por "planteamiento teórico" entendemos el que se realiza en la gran concepción del Estado contenida en la Constitución. Una breve síntesis de ello es lo siguiente:

- \*Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de

**Guerra y la Fuerza Aérea.** Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República (Constitución, artículo 275).

\*Cuando se declara el Estado de Emergencia por el Poder Ejecutivo (suspensión de garantías constitucionales clásicas), las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República. (Constitución, artículos 231 inciso a.; y, 275).

En realidad, existe la Ley 24150 aprobada en junio de 1985 por el Congreso, según la cual cuando ocurre esta hipótesis, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas asume el control del orden interno mediante Comandos Político-Militares. En la práctica, todas las últimas declaraciones de Estado de Emergencia en el país han entregado este control al Comando Conjunto por lo que esto, que teóricamente es una excepción se ha convertido en la regla.<sup>4</sup>

\*Las Fuerzas Armadas (y las Fuerzas Policiales) participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a la ley. (Constitución, Artículo 280).

\*Existe un Sistema de Defensa Nacional (Constitución, Artículo 27) encargado de la dirección, preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional. Este Sistema tiene un conjunto de leyes que lo regulan.

\*El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas (y de las Fuerzas Policiales). (Constitución, Artículo 273). Además, dirige el Sistema de Defensa Nacional (Constitución, Artículos 211 inciso 17 y 273).

\*Las Fuerzas Armadas (y las Fuerzas Policiales), no son deliberantes. Están subordinadas al Poder Constitucional. (Constitución, Artículo 278).

Esta disposición se ha entendido, tradicionalmente dentro del Estado de Derecho, en el sentido que las Fuerzas Armadas carecen en absoluto de opinión sobre temas de política.

El actual Presidente del Perú, Dr. Alan García Pérez, (1986-1990) sustentó la posición aprista sobre el punto en su calidad de miembro de la Asamblea Constituyente del período 1978-1979, dijo citando a Haya de la Torre:

"El Ejército, la Guardia Civil y Policía, la Marina y la Aeronáutica, constituyen instituciones democráticas que garantizan la existencia nacional y deben tener como base su apartamiento absoluto de toda actividad política."<sup>5</sup>

En la realidad, sin embargo, se sabe bien que las cosas son distintas:

las Fuerzas Armadas tienen un grado de autonomía importante por poder corporativo acumulado y, adicionalmente, las leyes del Sistema de Defensa Nacional (Decreto-Ley 22653 del 27 de agosto de 1979) y de Movilización (Decreto Ley 23118 del 9 de julio de 1980), les otorgan participación institucional en ciertas discusiones políticas claves, además de darles, cuanto menos a partir del texto de las normas, participación en la elaboración de decisiones gubernativas sobre estos temas. Que esta participación sea o no ejercitada de manera efectiva es asunto de viva discusión en el país, pero lo cierto es que un análisis desapasionado de los hechos, demuestra que el Sistema de Defensa Nacional tiene una participación significativa de elementos castrenses y, adicionalmente, tiene notable influencia de la doctrina castrense en su concepción.

\*Según la Ley del Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo 217 de 12 de junio de 1981), existen tres Ministerios vinculados a las Fuerzas Armadas: de Guerra (Ejército), Marina y Aeronáutica. Si bien los Ministros pueden ser civiles o castrenses, la tradición invariable de los últimos decenios conduce a que hayan sido Ministros, oficiales generales de las respectivas instituciones.

En marzo de 1987 el Congreso aprobó una Ley según la cual se crea el Ministerio de Defensa en sustitución de los tres Ministerios actuales. Es una ley general, que da plazo al Poder Ejecutivo hasta el 29 de setiembre de 1987, para dictar la Ley Orgánica respectiva mediante facultades delegadas. Este último texto legal se halla en elaboración, pero se desconocen sus detalles por el momento.

En conjunto, esta concepción de las Fuerzas Armadas en el Estado de Derecho está diseñada dentro de los moldes tradicionales Imperantes. Los puntos críticos de discusión en las relaciones cívico-militares, que desarrollaremos posteriormente, son los siguientes:

\*El Sistema de Defensa Nacional existente y el rol que dentro de él cabe a las Instituciones castrenses, particularmente en lo referido a la participación política que tienen a través suyo. Asunto de especial importancia es la ubicación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en el contexto.

\*El rol de las Fuerzas Armadas en el control del orden Interno durante los Estados de Emergencia y las disposiciones sobre el Comando Político Militar de la Ley 24150.

\*La no deliberancia de las Fuerzas Armadas.

\*La concepción y teleología del Ministerio de Defensa.

## Sendero Luminoso<sup>7</sup>

Sendero Luminoso es un partido político que reclama una posición ideológica propia y distinta en el contexto del marxismo mundial, reconociendo los aportes de Lenin, Mao y su fundador, Abimael Guzmán, a quien considera "la cuarta espada" del movimiento ideológico dentro del cual se inscribe. Busca el poder en el Perú a través de una larga lucha (cuyo horizonte es fijado en cincuenta o cien años por sus propios voceros)<sup>8</sup>. Para ello, ha elegido como estilo de acción política la subversión terrorista. Basa sus planteamientos estratégicos en el dominio territorial de la zona de Sierra (zona andina) del país, extendiendo prioritariamente allí su captación y organización de cuadros, y estableciendo en la medida de lo posible, "zonas liberadas" frente a la fuerza del estado. A pesar de la lucha contrasubversiva existente en el Perú a lo largo de todos los años ochenta, ha desarrollado su esfera de influencia y ha crecido. Sin apoyo externo conocido, y con conducta que demuestra rechazo por cualquiera de los que fueren enemigos posibles a su causa, genera sus propias formas operativas, y obtiene los instrumentos necesarios para ella. En los últimos meses se hizo patente que ha asumido formas de trabajo vinculadas al narcotráfico existente en la ceja de selva del país, de donde probablemente obtiene financiamiento y medios materiales diversos.

Sendero Luminoso no es un movimiento "indigenista". Su base social fundamental (no única), es la población que se transforma socialmente al transitar desde su origen rural, hacia la inserción urbana: el centro original de su desarrollo fue la Universidad de Huamanga, donde van a estudiar hijos de campesinos sin prácticamente futuro profesional. Esta es aún la tónica central de su reclutamiento, aunque en tiempos recientes parece haber decidido proyectarse más hacia la sociedad en su conjunto mediante el uso oficioso de ciertos medios públicos de comunicación, y la elaboración de documentos destinados a circular selectivamente entre personas e instituciones a las que les son enviados.

Es evidente que esta extracción social le permite contacto con la población propiamente indígena de la Sierra Peruana, pero ello es distinto a decir que sea un movimiento de "base indígena". Si bien es cierto que el ámbito territorial preferido es el de dicha población, en ella se movilliza y organiza mediante la utilización de cuadros como los descritos anteriormente. No han sido poco frecuentes los conflictos entre las organizaciones campesinas propiamente dichas y Sendero Luminoso. En esto existe un juego dialéctico muy matizado: hay bases campesinas de protección de Sendero, pero también hay lugares en los que el campesino lo combate. Esto último puede tener una base de explicación en la estrategia contrasubversiva adoptada por el Estado, pero no es fundamentalmente explicable por ello.

Un rasgo capital para comprender a Sendero es que se autoconsidera la organización destinada a realizar la revolución en el país. Existen otros grupos subversivos menores (como el Movimiento

Revolucionario Tupac-Amaru-MRTA) pero Sendero no tiene formas de colaboración con ellos y, antes bien, se les enfrenta hegemónicamente. En otras palabras, Sendero no acepta aliados ni compañeros de ruta<sup>9</sup>. En el aspecto de fuerza subversiva, Sendero es efectivamente el grupo político más importante en el Perú, sin que los otros que existen, aún sumados, puedan serle mínimamente comparables en capacidad organizativa y poder de actuación.

Esto marca diferencias sustantivas con la subversión colombiana, en la que los grupos subversivos son dispersos, distintos entre sí y, en muchos casos, comparativamente equivalentes entre sí en capacidad de actuación. Además, Sendero Luminoso cuenta con una concepción ideológica y estratégica propia, afincada en el conocimiento de que la historia peruana (principalmente por su decisión de copar la zona de Sierra), que no es relevante en la subversión existente en Colombia.

De otro lado, el sistema político colombiano (cerrado durante varios decenios por el pacto entre sus dos fuerzas políticas más importantes), ha sido en muchos casos uno de los elementos que ha llevado a la conformación de grupos políticos subversivos. Esto los haría más permeables a un eventual entendimiento, o cuando menos, a la aprobación de treguas con el sistema<sup>10</sup>. En el caso de Sendero Luminoso, ninguna de estas alternativas (ni siquiera un simple diálogo), parecen posibles. Donde Sendero Luminoso ha parlamentado, ha sido para exigir, no para dialogar o negociar. Esto es aplicable, inclusive, a la situación generada en los motines de los penales de Lima en junio de 1986, que concluyeron en la matanza públicamente conocida.

Finalmente, en Colombia no parece existir una correlación tan precisa como en el Perú, entre la organización subversiva y la clase o grupo social del que se recluta los cuadros partidarios. En el caso colombiano existen movimientos guerrilleros de base múltiple, en tanto que en el caso de Sendero Luminoso ella está claramente sesgada al sector migrante hacia las ciudades, que comparte por tanto el campo y la ciudad en su típica posición social intermedia. Lo que esto significa en distintos aspectos, tales como la cobertura de seguridad de los propios subversivos, sus concepciones culturales que tienen lo ideológico, y sus formas de lucha, es considerablemente grande y hace mucho más difícil el problema en el caso peruano.

Los temas que Sendero Luminoso plantea para las relaciones civiles-militares dentro del sistema político, son principalmente los siguientes:

\*Cómo debe ser concebido Sendero Luminoso en el contexto político: como un partido político, o como una "banda de delincuentes".

\*La estrategia frente a Sendero debe ser una estrategia predominantemente militar o predominantemente política. Esto admite puntos intermedios en el espectro de posibilidades. Un asunto capital en este contexto es el diseño de la estructura de conducción estatal del conflicto y está vinculado al tema de los comandos político-militares.

\*El problema del tratamiento de la población serrana dentro de la estrategia contra-subversiva, pues el grueso de dicha población tiende a aparecer en el medio del fuego cruzado de subversivos y contra-subversivos.

\*El problema de los Derechos Humanos, en un contexto en el que ellos son violentados tanto por la subversión como por la contra-subversión.

### **La problemática de las relaciones civiles-militares.**

En los dos apartados precedentes hemos identificado una serie de temas relevantes a las relaciones civiles-militares en el contexto del reto subversivo que afronta el Perú. En este tercer párrafo, los desarrollaremos uno por uno.

Un punto de partida esencial para este trabajo, es constatar que en general la civilidad tiene un bajo o nulo grado de conocimiento de la problemática de la Defensa en el Perú. El tema ha sido siempre postergado en su estudio por los medios políticos e intelectuales y ha quedado como patrimonio de los medios castrenses. Esto no es defecto de los militares sino de los civiles y, entendemos, se vienen dando los pasos iniciales para superar esta desequilibrada. Desde luego, ello afecta sustantivamente las posibilidades de una discusión adecuada entre civiles y militares. En los párrafos sucesivos, iremos indicando cuáles son los efectos concretos de esta situación.

### **El sistema de defensa nacional.<sup>11</sup>**

Como todo sistema de defensa del Estado, el de Defensa Nacional tiene una institucionalidad particular, cuyos rasgos característicos son los siguientes:

1. Existe un Consejo de Defensa Nacional conformado por el Presidente de la República quien, como hemos visto, lo preside; los Ministros de Guerra, Marina, Aeronáutica, Relaciones Exteriores, Interior y Economía y Finanzas; el Presidente del Comando Conjunto de la Fuerza Armada. Estos son los miembros natos, a los que cabe añadir como miembros eventuales a los Comandantes Generales de las tres Fuerzas Armadas, el jefe del Instituto Nacional de Planificación y el Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional.

Según la Ley del Sistema (Decreto-Ley 23653), este Consejo participa en la formulación de los objetivos nacionales, y establece los objetivos, política y planes de Defensa Nacional. La Ley de Movilización (Decreto-Ley 23118) añade otras funciones importantes al Consejo, principalmente, las de aprobar las directivas, planes y demás medidas correspondientes a

esta materia.

2. Dentro del esquema de la Defensa Nacional existe, entre otros, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, órgano compuesto por los tres Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas, que se turnan anualmente en su presidencia (con retención de su respectiva comandancia general). Como el Comando Conjunto reúne a las tres Fuerzas Armadas, no puede estar bajo el comando de ninguno de los tres Ministerios de la defensa y, por consiguiente, depende directamente del Presidente de la República.

En tiempos de paz el Comando Conjunto tiene una función planificadora y coordinadora entre las Fuerzas Armadas pero, en casos de asunción del control del orden interno en las suspensiones de garantías, asume el control del orden interno y, en casos de conflicto exterior, comanda a las fuerzas.

El planteamiento de esta institucionalidad, obviamente, ha sido formulado por las Fuerzas Armadas, desde que está contenido en Decretos-Leyes de la época final del gobierno militar. A él se realizaron las siguientes críticas desde la civilidad:

\* Otorga capacidad deliberante a las Fuerzas Armadas, pues el Consejo de Defensa Nacional se ocupa necesariamente de asuntos políticos, y una parte significativa de sus miembros pertenece a las instituciones castrenses. Se añade que este Consejo debía ser consultivo y asesor del Presidente de la República.

\* Una segunda crítica al Consejo de Defensa Nacional ha consistido en que sustituye al Consejo de Ministros en la toma de decisiones sumamente importantes. Los medios castrenses han contestado que el Consejo sólo elabora pre-decisiones que son luego tomadas por el Presidente de la República con sus Ministros, pero a ello se ha replicado que una posición en tal sentido por un organismo con la conformación que tiene el Consejo, predetermina en muchos casos la decisión.

\* Una tercera crítica consiste en que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, particularmente cuando asume el control del orden interno, recibe atribuciones de conducción política de la zona involucrada en la suspensión de garantías, pero de una manera que resulta inconsistente con la conducción general del Estado de Derecho, pues el Presidente del Comando Conjunto carece de responsabilidad política (sólo tiene la administrativa y la penal, según el caso), y el Presidente de la República es políticamente irresponsable según mandato expreso de la Constitución.

Por consiguiente, no existe responsabilidad política exigible en las decisiones que se tome al respecto, dado que el plano ministerial no interviene directamente en la cadena de decisión.

Todas estas observaciones intentan ser corregidas por el establecimiento del Ministerio de Defensa, al que se hace referencia posteriormente.

## **El rol de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno durante estados de emergencia.**

Aunque parezca obvio, es preciso señalar como punto de partida, que el gobierno dentro del Estado de Derecho, exige que quien toma las decisiones de conducción del país se halle investido de autoridad emanada democráticamente (de forma directa o indirecta), y que haya alguien que sea finalmente responsable político de lo que se haga. Al mismo tiempo, exige que la institucionalidad jurídico-política funcione de manera debida, es decir, que se respete las competencias de los distintos órganos del Estado, y que se lleve adelante el control interorgánico consustancial a la división de los poderes. En este contexto, la asunción del control del orden interno por las Fuerzas Armadas, es posible según el Artículo 231 de la Constitución, pero tiene carácter excepcional y, se supone, debe estar sujeta a lo anterior.

Sin embargo, la experiencia de la aplicación del Estado de Emergencia durante los últimos años, demuestra algo distinto: cada vez que se produce una suspensión de garantías constitucionales, en parte del territorio o en todo el país, el control del orden interno queda a cargo de las Fuerzas Armadas y, orgánicamente hablando, del Comando Conjunto, organismo que como vimos carece de responsabilidad política, y depende del Presidente de la República que tampoco las tiene constitucionalmente.

El asunto parece provenir de la concepción que los Institutos armados han desarrollado frente a los problemas de intranquilidad (o subversión) interna. Existen diversos grados en ello y, a cada uno, corresponden una organización contrasubversiva, y una táctica distintas.

En 1985, el Gobierno Constitucional dictó pocas semanas antes de concluir su mandato, la Ley 24150, que Institucionaliza los Comandos político-militares en las zonas declaradas en emergencia. Han sido aplicados con mayor amplitud en las zonas en las cuales existe violencia subversiva.

Los Comandos político-militares son jefaturados por un oficial general de las Fuerzas Armadas, dependiente de los organismos vinculados al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Si bien en la letra de la norma tienen funciones de coordinación de las actividades del Poder Ejecutivo en la zona de su jurisdicción, en la práctica han concentrado todo el poder del Estado en una sola mano (la del jefe), el que muchas veces puede determinar la actuación o no actuación del Poder Judicial o del Ministerio Público, simplemente otorgándoles o negándoles facilidades materiales de trabajo (movilidad, etc.), o protección para diligencias de riesgo.

Los militares han sostenido insistentemente que esta es la forma de organización que más cabalmente permite afrontar el reto subversivo al Estado. Sectores civiles han considerado que esta es una extensión de competencias militares hacia lo político, que resultan indispensables de corregir.

Así, Rolando Ames, Senador de la República por la Izquierda Unida,

ha escrito lo siguiente al respecto:

**"Defender al Estado en el "orden externo" no puede ser lo mismo que defenderlo en el "orden interno". Recurrir para esto último a la Fuerza Armada dándole atribuciones políticas que no le corresponden, como ocurre ahora con el nombramiento y las atribuciones de los Comandos Político-Militares, no es una forma superior de respetar a esas Instituciones. Es seguir, al contrario, en la Inercia histórica de utilizarlas como el soporte de fuerza del gobierno (...)"<sup>12</sup>**

Es probable que los Comandos político-militares sean sustituidos o modificados en futuro cercano. Las palabras del Senador Ames reflejan la posición de varios sectores de oposición, y de algunos del propio gobierno aprista, que parece sentirse incómodo con la evolución de las cosas en esta composición orgánica de mantenimiento del orden público. El propio Ministro de Guerra ha tenido frases significativas en una reciente entrevista exclusiva, en las cuales llega a decir que los Comandos político-militares de políticos tienen solo el nombre, y que eventualmente podrían ser modificados.<sup>13</sup>

Solo la oposición de derecha del país, encarnada en los partidos de Acción Popular (gobernante en el período 80-85), y el Partido Popular Cristiano, han mantenido silencio frente a esta polémica. De ellos proviene en última instancia, la aprobación de la Ley 24150.

El tema tiene que ver, obviamente, con el problema del Ministerio de Defensa y, también, con los problemas vinculados a la estrategia contrasubversiva, que desarrollamos posteriormente.

### **El tema de la participación política de las Fuerzas Armadas.**

Uno de los temas que aparece a la discusión de las relaciones civiles-militares en los últimos años en el Perú, es el de la participación política de las Fuerzas Armadas.

Como ya fue dicho, la Constitución peruana prevé que las Fuerzas Armadas no son deliberantes y que están subordinadas al Poder Constitucional. Esto fue entendido en palabras del actual Presidente de la República, cuando era miembro de la Asamblea Constituyente de 1978, como un apartamiento absoluto de toda actividad política.

Es interesante, en abono de la forma como el Estado de Derecho ha concebido esta no deliberancia, transcribir un párrafo del tratado de Derecho Constitucional de José Pareja Paz Soldan, obra de difusión extensa en el país durante los últimos decenios:

**"Por eso y en conjunto, los sectores dirigentes y responsables de la Fuerza Armada saben y comprenden perfectamente, aún por su propio interés institucional y por sentido del deber, que su función**

esencial es defender y cautelar el orden constitucional y el gobierno civil, democráticamente elegido por el pueblo; que no tienen ni pueden tener bandera política y que los problemas del país son demasados grandes y graves para resolverlos ellos solos. El proclamar que no son deliberantes es reconocer que se hallan sometidos al Poder Constitucional." <sup>14</sup>

Es claro que una concepción de este tipo se halla abiertamente alejada de la apreciación cotidiana de la realidad, donde las instituciones armadas sí tienen preocupación y sí tienen opinión sobre los grandes problemas nacionales, y donde además, han recurrido frecuentemente al golpe de Estado para respaldar sus posiciones. La concepción de no deliberancia así entendida es inconsistente con la realidad y la historia y, adicionalmente, niega de plano la posibilidad de que las instituciones armadas puedan tener, debida y democráticamente canalizada por vías institucionales, una opinión en asuntos de interés público cuando toque a sus quehaceres técnicos.

Por lo demás, no toma en consideración que la existencia del Sistema de Defensa Nacional antes descrito, otorga a las instituciones armadas un lugar y participación en organismos como el Consejo de Defensa Nacional, que tienen que intervenir institucionalmente en estas discusiones.

Del lado militar, la posición es significativamente distinta, la resume adecuadamente, en nuestro criterio, el General Mercado Jarrín cuando se refiere al **profesionalismo participatorio** <sup>15</sup>

Lo cierto del caso es que los militares han estudiado política, y lo siguen haciendo como parte de sus quehaceres institucionales. A ello, entre otras cosas, está dedicado hace muchos años el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), institución oficial del Estado peruano. Son más bien los civiles quienes desconocen los asuntos militares, como hemos visto, y quienes requieren en este punto clarificar ideas y traducirlas en una organización del Estado de Derecho en la cual, debidamente canalizada, pueda expresarse la opinión de las instituciones castrenses sobre temas de interés público que tienen que ver con sus funciones constitucionales. Este es un trabajo aún por hacer desde el punto del Derecho Constitucional contemporáneo, en el Perú pero también en buena parte de América Latina. Tal vez con ello se logre un punto de equilibrio saludable en las relaciones civiles-militares que fortalezca la concepción y la praxis democrática de nuestros Estados, vistas las condiciones sociales y políticas concretas existentes.

### **El tema del Ministerio de Defensa.**

En este contexto, se ha dado en el Perú de 1987 la discusión sobre la creación del Ministerio de Defensa, como organismo del Poder Ejecutivo

que sustituya a los tres actualmente existentes, tal como anteriormente mencionamos. De hecho, el Congreso aprobó la Ley 24654 del 31 de marzo de 1987 que establece la creación de dicho Ministerio, delegando en el Poder Ejecutivo la atribución de dictar la respectiva ley orgánica.

Los temas planteados a discusión fueron varios pero, a los fines de este trabajo, pueden reducirse a dos: las razones del gobierno y las alternativas propuestas por la Izquierda Unida, primera fuerza de oposición política.

El Gobierno propuso que la creación del Ministerio de Defensa permitirá una mejor racionalidad administrativa en el manejo de los asuntos de la defensa, que además podrá lograr significativos ahorros presupuestales cuando los aspectos fiscales de la defensa sean elaborados a partir de un solo ministerio y no de tres. Solamente de manera tangencial se trató por el oficialismo el problema de la actual situación de irresponsabilidad política del Comando Conjunto, tal como ha sido reseñada anteriormente.

La Izquierda Unida propuso como tema central de la discusión que la medida debía estar orientada a democratizar, la estructura del Estado en este punto sensible. Para Rolando Ames, era el tercer tema en discusión y lo expresa así:

"Un tercer debate fue configurándose por la iniciativa de la izquierda: el planteo que la creación del Ministerio de Defensa era inseparable, por razones de fondo y de procedimiento legal, de la revisión de un conjunto de instituciones estatales que forman el llamado Sistema de Defensa Nacional, cuya importancia es central no solo en ocasiones de guerra exterior sino en los estados de excepción, como el de emergencia actualmente existente en buena parte del país. Quienes dábamos peso prioritario a este aspecto considerábamos necesario abrir un debate nacional sobre él para dar a la creación del Ministerio la trascendencia de un avance en la democratización de un aspecto fundamental y erróneamente oculto de la estructura del Estado."<sup>16</sup>

En el debate sobre esta iniciativa del Poder Ejecutivo participaron varios oficiales retirados de las Fuerzas Armadas, en la medida que los oficiales en servicio activo no son deliberantes arguyendo fundamentalmente lo siguiente:

\* Este es un asunto esencialmente castrense, en el que la opinión de las instituciones armadas es fundamental. Señalaban que esta opinión no había sido consultada y que, en caso de haberlo sido, hubiese sido contraria.

De más está decir que si bien la opinión técnica de las Fuerzas Armadas es fundamental, no es menos cierto que la configuración del cuadro de Ministerios dentro del Poder Ejecutivo, no es un asunto "técnico" sino político en el sentido estricto de la palabra y que, por lo tanto, compete con propiedad a las instancias políticas del Estado. Puede notarse aquí la predominancia de una posición corporativa dentro del aparato del

Estado en las mentes de los oficiales retirados, y su rechazo a la posibilidad de que los medios políticos incidieran en la organización institucional de la defensa. Este argumento fue contestado, en esencia, con la aprobación de la ley respectiva: el poder del Estado no lo aceptó.

\* La segunda, fue que en todo caso, la creación del Ministerio de Defensa no debía significar la alteración de las leyes orgánicas de las instituciones castrenses, ni la del Sistema de Defensa Nacional.

El Gobierno (tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo), aceptaron que en esta iniciativa no se contemplara la modificación de la estructura interna de las instituciones armadas, lo que constituye una evidente transacción con disposiciones de los oficiales retirados, en la medida que la alteración de la institucionalidad política de la Defensa, sí podría bien incorporar cambios, cuando menos, en los altos mandos castrenses.

Sin embargo, la Ley de marzo de 1987, considera modificaciones en la actual estructura del Sistema de Defensa Nacional, particularmente en lo que concierne al Comando Conjunto de la Fuerza Armada, punto sensitivo de toda la problemática como hemos tenido oportunidad de expresar antes.

Un caso extremo de oposición castrense, fue la actitud del Comandante General de la Fuerza Aérea, el que inclusive llegó a acuartelarse en abierto enfrentamiento al poder del Estado. Finalmente, luego de algunas negociaciones, la posición de fuerza fue develada y el Comandante General relevado de su cargo. En ello, el Presidente de la República contó con el respaldo del Ejército y de la Marina de Guerra.

En la actualidad, el punto neurálgico de este problema, es la elaboración de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, que viene siendo preparada por el Poder Ejecutivo de acuerdo a la delegación de atribuciones legislativas que recibió. La forma como se viene elaborando este texto, y su contenido, transcurren en absoluta reserva, aunque algunas filtraciones periodísticas permiten suponer que se ha podido sendos proyectos a cada uno de los actuales Ministerios de Guerra, Aeronáutica, y Marina, y que paralelamente funciona una comisión asesora del Presidente de la República, cuya composición no se conoce, y que sería la que en última instancia, prepare el proyecto definitivo que deberá discutir el Consejo de Ministros, y aprobar no más allá del 2 de setiembre de 1987, fecha de expiración de la delegación legislativa dada en marzo por el Congreso.

Esta fórmula ha sido diseñada, de ser cierta como lo parece, con la finalidad de recoger las opiniones de las Fuerzas Armadas pero, al mismo tiempo, reservando en el Poder Ejecutivo la última decisión en cuanto al diseño definitivo. El nombramiento del primer Ministro de Defensa, será un signo de si la medida supone una voluntad política de transformación global de la estructura de conducción prevaleciente hasta ahora. El paso de nombrar en este cargo a un político civil, sería una palpable demostración de ello, más allá de la forma como este personaje conduzca en adelante los asuntos de defensa.

También será definitorio de la actitud política, el saber finalmente cuál

será la localización del Comando Conjunto en la estructura general: si el Comando Conjunto es localizado bajo la conducción del Ministro de Defensa, como parece anunciarlo la ley 24654, entonces la decisión mostrará a un inequívoco espíritu de control político de las Instituciones armadas, entre otras cosas, porque convertirá al Ministro en un responsable político de las decisiones y su ejecución.

### **La concepción de Sendero Luminoso y la estrategia contrasubversiva.<sup>17</sup>**

Un problema central dentro de las complejas relaciones civiles-militares actuales, es la concepción de Sendero Luminoso. En esto es preciso hacer matices.

Del lado de los grupos políticos y sociales civiles, existe una marcada diferencia de aproximación: para ciertos sectores (a los que en buena medida encarnó la posición oficial del gobierno 80-85), Sendero Luminoso puede ser definido esencialmente como una organización delictiva terrorista, a la que hay que extirpar. Para otros sectores, a los que tal vez encarna mejor la Izquierda Unida con todos sus matices internos, Sendero Luminoso es lo que hemos propuesto en el punto segundo de este trabajo: un partido político, que lucha en el terreno político y, subordinadamente, en el ámbito para-militar, al que hay que enfrentar políticamente lo que, desde luego, no puede hacer olvidar la represión como parte indiscutible de la estrategia contrasubversiva global, en la medida que la organización política utiliza medios para-militares y terroristas.

Las consecuencias de esta discrepancia son fundamentales: para quienes consideran a Sendero Luminoso como organización delictiva terrorista, el problema de los Derechos Humanos en la represión puede no dejar de estar presente, pero es definitivamente subordinado. Lo esencial es el enfrentamiento represivo frontal hasta la eliminación total, y en ello necesariamente queda implicada una actitud de represión no sólo frente a los cuadros senderistas propiamente dichos, sino también frente a todo lo que parezca Sendero, o pueda ser base de posible protección o expresión.

Para quienes Sendero es una fuerza esencialmente política, la represión de sus cuadros está necesariamente subordinada a una actitud política más global que, en términos generales, podríamos definir como una aproximación hacia la sociedad (particularmente hacia los grupos en los que el senderismo cuenta con mayores bases de posible sustento y captación), para aislarlo del todo social y, así, contribuir a su derrota política, que es considerada el foco central de la estrategia. Aquí, desde luego, la observancia de los Derechos Humanos frente a la población civil, no puede ser sino parte constitutiva del tratamiento político del problema.

Frente a esta alternativa, las Fuerzas Armadas tienen una concepción que no encaja propiamente en ninguna de las dos posiciones tipo esbozadas: de un lado, conciben como esencial el enfrentamiento represivo pero, de otro lado, son conscientes por formación contrasubversiva, que sin

complementos políticos la lucha puede ir condenada al fracaso. Parecería correcto decir que en opinión castrense, los complementos políticos están referidos a medidas de estimulación económica de las poblaciones principalmente afectadas por el desarrollo terrorista instrumentalizadas dentro del concepto represivo global. Optan por una posición predominantemente represiva, pero no la insertan claramente, como las otras Fuerzas Armadas latinoamericanas, en el contexto Este-Ceste. Probablemente, a esto contribuyen una extracción social predominantemente popular de la oficialidad, y el hecho de que buena parte de ella ha participado en el proceso de transformaciones sociales de la década pasada desde puestos de gobierno. Tienen por tanto una aproximación fundamentalmente nacional al problema.

Hay entonces tres gruesas concepciones sobre el problema y, en ellas, la posibilidad de diálogo fluido entre civiles y militares está truncada porque no hay punto de confluencia claramente establecido. En general, es correcto decir que el sentimiento predominante de los altos mandos de las Fuerzas Armadas, es el de sentirse impulsados por el poder civil a llevar adelante un conflicto predominantemente represivo, sin que se tome las medidas políticas complementarias a las que hemos hecho referencia.

Del lado de la civilidad, existe poca claridad de ideas, y la falta de un consenso mínimo (como no sea el de reprimir), ha llevado a una situación en la cual una estrategia política global frente a la subversión, no ha podido ser debidamente diseñada, a pesar que muchos sectores políticos y sociales la reclaman. En esto se halla, como uno de los puntos centrales, el problema de definir si es que la conducción política de las zonas declaradas en emergencia deberá correr a cargo de los comandos político-militares a los que hemos aludido antes, o si se nombrará autoridades civiles que los sustituyan allí donde existen.

Un asunto sumamente sensible dentro de este contexto es el de la vigencia de los Derechos Humanos, agravados tanto por la información periodística existente, así como por los informes de organismos vinculados a la problemática<sup>18</sup>, puede aseverarse que en años pasados la violación de derechos elementales ha sido sumamente grave. El Presidente Alan García tomó algunos pasos iniciales duros, en el sentido de corregir estas circunstancias, pero ello tuvo el aparente efecto de inhibir la actuación de las Fuerzas Armadas en los territorios declarados como zonas de emergencia. Posteriormente, los infaustos sucesos de los penales en junio de 1986 (cuya investigación por una comisión parlamentaria recién se ha puesto en marcha en agosto de 1987), han deteriorado significativamente la posición presidencial original al respecto. En esto, lo que hay que decir es que reina la absoluta confusión sobre lo que en concreto se decide y ocurre por parte de los actores involucrados, sean el gobierno o las fuerzas del orden. Evidentemente, sin una estrategia antisubversiva política y global, el tema de los Derechos Humanos tendrá que seguir entre paréntesis por mucho tiempo más, agravando los problemas sociales engendrados: muertes y desapariciones, niños huérfanos, migración de las zonas de

emergencia hacia otros lugares más seguros, etc.. Y desde luego mientras la política frente al terrorismo y a los Derechos Humanos no sea clara y quede firmemente delimitada, las relaciones civiles-militares tienen que tener una fuerte tensión intrínseca en este punto.

Vinculado a esto último, se halla el pedido muchas veces formulado por sectores de la oposición política, en el sentido de que los estudios de doctrina contrasubversiva de las Instituciones armadas sean discutidos y revisados por el poder civil. Este es otro punto de roce entre civiles y militares que, en tanto no se esclarezca, atenta contra una racionalización de estas relaciones.

### **Conclusiones.**

Intentando hacer una gran síntesis de la situación actual de las relaciones civiles-militares en el contexto del reto subversivo en Perú, puede decirse lo siguiente:

Hay un problema fundamental en la estructuración actual del Estado peruano en referencia a la Defensa Nacional. El problema no parece radicar principalmente en la creación del Ministerio de Defensa Nacional, particularmente, ante, de la situación de irresponsabilidad política en la que se halla el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, organismo de trascendencia en el control del orden interno cuando se suspende las garantías constitucionales.

Una desagregación específica de esta problemática es la existencia de los comandos político-militares, de los que por diversas razones están desencantados tanto civiles como militares. La resolución de este punto es crucial en la actual situación peruana.

Vinculado a lo anterior, está el problema de la definición de la no deliberancia de las Instituciones castrenses. Hasta ahora ello ha sido entendido por el gobierno civil como un total apartamiento de la cosa pública, en tanto que los medios castrenses han desarrollado la posición nominada como "profesionalismo participativo".

Parece evidente que en esto debe haber un replanteamiento desde la concepción constitucional del Estado de Derecho, promoviendo los mecanismos racionales de presentación de las opiniones castrenses sobre los asuntos públicos vinculados a la defensa. Esta es tarea por hacerse.

En la coyuntura actual, la discusión sobre la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa supone definir, en primer lugar, si la creación de este Ministerio es un problema básicamente radicado en el ámbito administrativo y financiero (como se ha declarado hasta hoy por el oficialismo), o si más bien será un tema de alcance democrático, para definir la nueva institucionalidad en términos que signifique un mejor control de los elementos castrenses por parte del poder constitucional.

Un aspecto clave será el de la posición que ocupe el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en el contexto y otro el de si se

modificará o no las estructuras internas de las Fuerzas Armadas a propósito de la nueva Ley. En caso de ocurrir esto último, parece evidente suponer que las relaciones civiles-militares llegarán a un alto punto de tensión.

Otro punto fundamental para la definición de las relaciones civiles-militares es el de la concepción de Sendero Luminoso y el abordaje de la elaboración de una nueva estrategia contrasubversiva. En esto, existen distintas posiciones en el ámbito civil, ninguna de las cuales coincide plenamente con la doctrina contrasubversiva castrense.

Aquí, la definición sobre la conducción de la política en zonas de emergencia (Comandos político-militares frente a otra posible estructura), y el tema de los Derechos Humanos, son verdaderamente centrales. También lo es el definir si la naturaleza de la estrategia contrasubversiva debe ser predominantemente política o predominantemente represiva. La formulación de una alternativa coherente y el que esta definición se haga lo antes posible, será muy importante para aclarar los términos de las relaciones entre civiles y militares.

Todo ello demuestra que existen problemas reales de concepción de la problemática de defensa (dentro del aspecto de defensa interna, que es el que hemos abordado en este trabajo por la naturaleza del tema elegido). Estos problemas de concepción se refieren tanto a la idea del Estado de Derecho en las diversas facetas que hemos desarrollado, como a la concepción política de la subversión de Sendero, y a la estrategia global de su enfrentamiento. Hay que señalar que el Estado de Derecho tiene muchas cosas por clarificar para sí mismo en este ámbito de la problemática.

Finalmente, una conclusión interesante, a partir del caso peruano, es que el modelo general de las relaciones civiles-militares, no se da dentro de un marco de exclusión tajante de lo civil y lo castrense. Por el contrario, en el caso peruano se hallan complejamente entremezclados, no sólo en la vida política cotidiana y real, sino en el plano del diseño jurídico del Estado. Esto implica, por consiguiente, redefinir relaciones e interconexiones existentes en el momento. La diferenciación entre civiles existe, pero los retos no se producen en un enfrentamiento abierto, sino en una coexistencia problemática dentro de un mismo sistema político dado.

En estas condiciones, el análisis de las influencias externas dentro del pensamiento militar (por ejemplo, las doctrinas que circulan en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, así como los modelos de preparación de oficialidad y tropa en sus escuelas especiales, deben ser particularmente estudiados. En esto, mucho está por hacerse desde la perspectiva heurística de buscar formas de solución a los enfrentamientos entre civiles y militares al interior de los Estados Latinoamericanos.

## Notas

1. Sobre resultados electorales recientes, se puede consultar a Fernando Tuesta Soldevilla, *Perú 1985: El Demotero de una Nueva Elección*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Fundación Friedrich Ebert, 1986.
2. Ver Francisco Moncloa *Perú: Qué pasó? (1968-1976)*, Lima, Editorial Horizonte, 1977. Especialmente capítulos VI, VII, VIII, XVI Y XX. También es importante el tomo tercero de la siguiente obra colectiva: *El Perú de Velasco*, Lima, CEDEP, 1986.
3. Centro de Altos Estudios Militares. *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional*, (Lima, 1985), p. 12.
4. Al parecer, en el país existe una disposición legal secreta (es decir, cuyo texto no ha sido nunca publicado pero que tiene fuerza jurídica), según la cual la instauración de Estados de Emergencia supone automáticamente la asunción del control del orden interno por las Fuerzas Armadas, a través del Comando Conjunto. La Ley 24150 no sería sino una regimentación publicitada de aquella otra norma. La norma de 1963, cuya jerarquía normativa no conocemos pero que se supone un Decreto Supremo, fue dictada por la Junta Militar existente en el Perú entre julio de 1962 y julio de 1963.
5. *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1978. Publicación oficial, República Peruana*. Lima, 1978, p. 479 del tomo VII.
6. Ver Víctor Villanueva, *100 Años del Ejército peruano*. (Lima, Editorial Juan Mejía Baca, 1971). Asociación Jorge Rodríguez Beruff, *Los militares y el poder*. (Lima: Mosca Azul Editores, 1983).
7. Sobre Sendero Luminoso se han escrito muchos trabajos y de cierta manera, su comprensión evoluciona rápidamente. Ella se debe a varios factores, entre otros, el conocimiento cada vez mayor sobre él, y su propia evolución. Los análisis más actualizados son varios. Entre ellos Raúl González, "Violencia e insurrección en el Perú", en *Siete ensayos sobre la violencia en el Perú*. (Lima, Fundación Friedrich Ebert y Asociación Peruana de Estudios e Investigaciones Para la Paz, 1985; Carlos Iván Degregori "Sendero Luminoso: los hondos y mortales desencuentros" en *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano* (Lima, DESCO, 1986); Marcial Rubio Correa, "Militares y Sendero Luminoso frente al sistema democrático peruano" en *Revista de Estudios Políticos* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, No. 53 (Nueva Época), setiembre-octubre 1986, pp. 161 y ss.; Manuel Jesus Granados, "El PCP Sendero Luminoso: aproximaciones a su ideología" en *Socialismo y participación*. (Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación- CEDEP, No. 37, marzo 1987, pp. 15 y ss. También es importante consultar la revista *Quehacer* de los últimos años, editada bimestralmente por DESCO en Lima.
8. Ver José María Salcedo, "Con Sendero en Lurichango", en *Quehacer*, Lima, Desco, No. 39, febrero-marzo 1986, p. 67.
9. Ver Raúl González, "Sendero vs. MRTA" en *Quehacer*, Lima, Desco, No. 46, abril-mayo de 1987, pp. 47 y ss.
10. Ver por ejemplo *La oposición en Colombia. Algunas bases para su discusión*, compilación de Patricia Pinzón de Lewin, editada por el Centro de Estudios Internacionales y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Bogotá, 1986. En especial, el artículo "De la Subversión a la Oposición" de Fernando Cepeda Ulloa (pp. 68 y ss.); y, el capítulo VIII (pp. 135 y ss.).
11. Un desarrollo mayor de este punto puede verse en Marcial Rubio Correa, "Las Fuerzas Armadas, la Política y la Doctrina de la Contrainsurgencia" en *Quehacer* (Lima, DESCO, No. 31, octubre-1984 p. 36 y ss.
12. Ver Rolando Ames Cobian, "¿Qué está en debate con el Ministerio de Defensa?" en *Quehacer* (Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, No. 46, abril-mayo de 1987, p. 28.
13. *Quehacer*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, No. 47 Junio-julio de 1987, pp. 32 y ss.

14. José Pareja Paz Soldán, *Derecho Constitucional Peruano*. Lima, 1980, p. 804 del tomo II.
15. Edgardo Mercado Jarrín, "Rol de la Fuerza Armada" en *Socialismo y Participación* Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP, marzo 1981.
16. Rolando Ames Cobian, op. cit. p. 26.
17. Sobre este problema, tratan recientemente dos trabajos publicados en la revista del Centro de Altos Estudios Militares: Jaime Castro, "Los Gobiernos y la Subversión"; y Sergio Tapia, "La Estrategia de la Contrasubversión en el Proyecto de Gobierno" en *Defensa Nacional* Lima, publicación del Centro de Altos Estudios Militares, año V, No. 6, octubre de 1986. Por ser una fuente de origen castrense y destinada a la lectura en dichos medios, resulta particularmente revelante.
18. Ver al respecto el informe *Derechos Humanos en el Perú: Primer año del Presidente García* (Informe de Americas Watch. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1986).

# 9 Un caso de internacionalización de conflictos regionales: Narcotráfico, guerrilla y conservación ecológica en la Amazonia peruana.

*Guillermo Thornberry*

Desde el fin del período del auge del caucho, entre 1880 y 1910, la Amazonia peruana no ha recibido mayor atención internacional<sup>1</sup> Es solo en años muy recientes, que tres factores han confluído para que la Amazonia se torne, nuevamente, en centro de debate, controversia e interés internacionales. Estos tres factores son: la creciente preocupación acerca de los efectos de la acción humana sobre el equilibrio ecológico del planeta, el impacto social, político y económico del narcotráfico en las sociedades desarrolladas; y la presencia y rápida expansión de grupos subversivos en la zona amazónica. Todos ellos están en este momento incidiendo en una creciente actitud intervencionista de los países desarrollados en las decisiones que tienen implicaciones para el futuro de los bosques tropicales y sus habitantes, incluyendo la región amazónica.

En el caso de los países amazónicos que tienen fronteras con el Brasil, hay un cuarto elemento a considerar: la política de ocupación que ese país viene ejecutando en su territorio amazónico y las proyecciones que ella está teniendo en los países vecinos. El futuro de la amazonia peruana está particularmente condicionado por las relaciones con ese país y con los proyectos que este último viene desarrollando.

Las intensas campañas de los ecologistas y los recientes llamados de los gobiernos de los países desarrollados a tomar acciones conjuntas para la preservación de la Amazonia, han difundido los principales argumentos que sustentan el creciente "intervencionismo" en lo que respecta a las decisiones y acciones orientadas a la colonización y explotación de los recursos de la región. No voy a detenerme en este punto, ya que los organizadores me han solicitado una presentación sobre los otros dos aspectos, en el específico caso de la Amazonia peruana, con especial referencia a las implicaciones geopolíticas de la frontera peruano-

---

<sup>1</sup> Versión corregida y abreviada de un paper preparado por Guillermo Thornberry para el curso "Problemas de Planificación y Desarrollo en la Amazonia Colombiana", organizado por la Universidad de los Andes, Bogotá, 24 a 27 de julio de 1989. Agradecemos a su autor la autorización para publicarlo aquí.

brasileña.

Quisiera anotar, sin embargo, que una serie de actitudes adoptadas recientemente por individuos, instituciones privadas y gobiernos de los países desarrollados están provocando una ideologización peligrosa del debate sobre los problemas ecológicos de la Amazonia. Uno de los casos más ilustrativos en este sentido, es el de la reacción brasileña frente a los intentos de revivir la tesis de la "internacionalización de la Amazonia" en el seno de la UNESCO y de la presión ejercida a través de los organismos internacionales para que el Brasil revise sustancialmente su estrategia de ocupación territorial de la Amazonia.

La carencia de realismo político y la ausencia de tacto diplomático, han provocado una fuerte reacción de los militares brasileños, que retienen una importante cuota de poder en ese país, colocando el debate en el plano de la soberanía nacional sobre los territorios amazónicos y facilitando al Brasil una ofensiva diplomática que ha forzado a los demás países del Tratado de Cooperación Amazónica a apoyar un modelo de ocupación territorial y de explotación de recursos que no todos comparten y que, en algunos casos, ni siquiera han analizado debidamente todavía.

Una buena parte del problema radica en que los planteamientos más difundidos por los movimientos ecologistas postulan una "conservación a ultranza" que es totalmente utópica e inviable y, por lo tanto, de fácil refutación por lo menos en el ámbito nacional y latinoamericano. Opciones más realistas y viables para desarrollar la Amazonia minimizando el daño ecológico, han quedado así relegadas a un segundo plano o son identificadas con planteamientos utópicos. Ello se debe, entre otros factores, a que en muchos casos el interés de los gobiernos de los países desarrollados en este problema responde más a razones de política interna que a un genuino interés por la conservación de la naturaleza.<sup>2</sup> Por tanto, las banderas del "ecologismo" han sido recogidas en forma apresurada, irreflexiva y con muy poco conocimiento de los reales problemas actualmente existentes.

La torpeza demostrada hasta la fecha por las potencias interesadas ha permitido, por otro lado, que la discusión de temas de gran importancia, como los efectos de la deforestación sobre el clima y el futuro de la agricultura, la absurda destrucción de la reserva más rica para el futuro desarrollo de la biotecnología<sup>3</sup> y el profundo impacto de la ocupación colonizadora sobre los grupos nativos cuyos derechos económicos, sociales y culturales son violados continuamente, continúen siendo sistemáticamente soslayados en los países amazónicos por quienes tienen en sus manos la capacidad de decisión sobre las políticas que afectan el futuro de la región.<sup>4</sup>

De ahí la urgencia de que los países desarrollados revisen sus planteamientos y, más importante aún, su estrategia para abordar el problema del futuro de la Amazonia. Ello implica, ante todo, un incondicional respeto a la soberanía de cada uno de los países amazónicos; un conocimiento más profundo del problema apoyando la creación y

fortalecimiento de la capacidad de investigación de las instituciones nacionales de esos países y fomentando la cooperación internacional en torno al tema; una perspectiva integral que incorpore los problemas sociales y políticos de la zona, como el narcotráfico y la guerrilla; así como la búsqueda de un acuerdo consensual entre todos los implicados para apoyar un desarrollo equilibrado, razonable y justo de la región amazónica.

### **Algunos datos referenciales sobre la Amazonia peruana**

La escasez de trabajos estadísticos serios sobre la Amazonia peruana ha sido repetidamente señalada por autores que han realizado estudios sobre la región. Los datos aquí consignados han sido tomados principalmente del trabajo de Verdera<sup>5</sup> quien ha realizado un esfuerzo serio por recopilar y elaborar información confiable para estudiar la región, particularmente desde el punto de vista del empleo.

La superficie de lo que en el Perú se denomina "la selva" es de 77.564.907 Hás. y representa alrededor del 60% del total del territorio del país. En contraste, la población es bastante reducida, aún cuando es importante señalar que los datos discrepan sustancialmente debido a que una buena parte de la misma corresponde a estimaciones. De acuerdo a las cifras proporcionadas por Verdera en el trabajo ya mencionado, en 1981 la población de los departamentos de selva más las provincias de la llamada "selva alta" totalizaban casi dos millones de personas, es decir, más del 11% de la población total del país, mientras que en 1940 se estimaba que ella daba cuenta de solo un 6% a 7% del total.

Los dos movimientos principales en la dinámica poblacional de la región son los flujos migratorios dentro de y hacia la región y un marcado proceso de urbanización en varios departamentos. La migración hacia la región se torna particularmente significativa a partir de 1963 debido a una saturación de las oportunidades de empleo en la costa, aparejada de una política de colonización promovida por el estado peruano, que incluyó el desarrollo de infraestructura vial y habilitación de tierras para la agricultura.<sup>6</sup>

Las principales actividades productivas en la zona son de carácter primario-extractivo, con muy poco desarrollo industrial. Las actividades agrícolas son fundamentales en el campo de los recursos renovables, mientras que la extracción de oro y petróleo predominan entre la explotación de recursos no-renovables.

Las reservas auríferas están ubicadas en los ríos en placeres que hacen muy difícil la estimación de su tamaño. Según datos hechos públicos por el Banco Minero del Perú, el potencial de dicha riqueza se estima en 31.650 millones de metros cúbicos, con un contenido de oro metálico de 7.310 toneladas métricas.<sup>7</sup> La mayor explotación del recurso se realiza en los ríos del departamento de Madre de Dios.

En lo que respecta al petróleo, este se convirtió desde hace década y media en uno de los recursos más importantes de la región.<sup>8</sup> El impacto

del petróleo en la región ha sido enorme en muchos aspectos. Chirif<sup>9</sup> estima que entre 1972 y 1975, alrededor de 15.000 trabajadores, la mayoría de ellos provenientes de la región misma, se dedicaron a esta actividad y abandonaron faenas predominantemente agrícolas. Del otro lado, el problema de la distribución de los beneficios, el llamado "canon petrolero" fue durante un buen tiempo materia de debate y de discusión entre las regiones y el gobierno central.<sup>10</sup>

El desarrollo agrícola de la región ha sido tan grande que el número de hectáreas cultivadas había superado a las de la costa a principios de la década de 1980, a pesar de que se ha estimado entre 2.7% y 3% del territorio amazónico, la proporción de suelos aptos para la agricultura, y de 9% la de los adecuados para la actividad pecuaria.<sup>11</sup>

Este proceso se ha visto acelerado en los últimos años, por el rápido incremento de los cultivos de coca, maíz y arroz. Otros cultivos importantes son: café, frijol y soya. El té, la yuca, el plátano, el tabaco y la caña de azúcar son importantes aunque en menor medida. Recientemente, la palma aceitera ha pasado a ocupar un importante lugar en el conjunto de productos, principalmente debido a grandes inversiones de un poderoso grupo industrial en la selva norte. En esta zona se ha introducido una agricultura comercial de gran escala y alta tecnificación, en contraste con el resto de la selva alta, donde la tradición es la explotación familiar de pequeña propiedad con tecnología rudimentaria. Sin embargo, en términos generales, la agricultura de la zona se ha concentrado en la "selva alta" y ha ido adquiriendo progresivamente características de producción comercial tanto para el mercado interno como para el internacional.

Las tierras aptas para la explotación forestal y/o para ganadería extensiva alcanzan aproximadamente al 45% de la extensión total de la región, es decir más de 35 millones de hectáreas. Los cálculos sobre la explotación actual del recurso son dudosos, pero se ha estimado en 4.000 millones de metro cúbicos de madera la reserva existente a principios de la década de 1980.<sup>12</sup> Lo que sí se ha señalado con claridad en diversos estudios es el rápido empobrecimiento de los bosques debido a la tala comercial selectiva de especies valiosas tradicionales. En un trabajo muy reciente, Mora<sup>13</sup> ha señalado que, como resultado de un uso tecnológico inapropiado, se ha dañado irreversiblemente 7 millones de hectáreas de bosque primario y que, con fines agrícolas, 350.000 son deforestadas cada año.

El bosque amazónico es sumamente frágil y solo produce un promedio de 100 metros cúbicos de biomasa por hectárea, mientras que los bosques africanos producen de 200 a 300 metros cúbicos por cada hectárea. Además, de las 2500 a 3000 especies que existen en la Amazonía, sólo 700 especies están identificadas y estudiadas taxonómicamente. Solamente el 1% ha sido estudiada para determinar sus cualidades. De ahí que la mala utilización del recurso implique un despilfarro lamentable. Según Jorge Malleaux Orjeda, la explotación tradicional solo permite obtener de 2 a 3 metros cúbicos de madera por hectárea, mientras que con

tecnología mejorada podría obtenerse de 25 a 30 metros cúbicos por hectárea.<sup>14</sup>

## **El problema del narcotráfico en la Amazonia peruana**

No es posible tener una idea cabal de las características y los problemas actuales de la Amazonia peruana si se omite el impacto del narcotráfico y de la guerrilla en la región. Al serio daño ecológico ocasionado por los cultivos de coca, por la experimentación con herbicidas y por los productos químicos utilizados en los pozos de maceración que contaminan los ríos de la Amazonia, se añade el hecho de que la presencia del narcotráfico y de grupos guerrilleros en la zona amazónica peruana constituye una seria preocupación para el Brasil y una gran amenaza para el Perú. De hecho, el creciente interés y la muy reciente presencia de los Estados Unidos en la zona ya constituyen un inequívoco indicio de la "internacionalización" de los conflictos en la región.

Los ingresos derivados del narcotráfico representan para el Perú entre 30% y 60% del equivalente de los ingresos de divisas por sus exportaciones legales anuales (los estimados señalan un ingreso que fluctúa entre 800 y 1.500 millones de dólares de Estados Unidos). Ello significa que la exportación de la llamada "pasta básica de cocaína", representa para el Perú más divisas que el petróleo, uno de sus principales rubros de comercio exterior. El caso de Bolivia es aún más dramático: de acuerdo a lo señalado por Gorriti<sup>15</sup>:

"Ateniéndose a los estimados más prudentes, el valor de las transacciones (FOB en selva) de cocaína en Bolivia, está entre los \$900 y los 1.000 millones de dólares al año. Lo que supera todas sus exportaciones legales juntas."

Aún cuando estas cifras son mucho menores a las indicadas por un estudio hecho por la Universidad suiza de St. Gallen para Colombia<sup>16</sup>, para el Perú estas divisas resultan vitales en un momento de aguda crisis como el actual. La caída en el valor y el volumen de las exportaciones, el aislamiento financiero internacional del país y la aguda recesión interna, convierten a este sector en el rubro exportador más dinámico de la economía y a los ingresos derivados del mismo, en un componente importante para la sobrevivencia de la economía peruana.

El Perú ocupa, conjuntamente con Bolivia, el lugar menos rentable en el eslabonamiento que lleva la droga elaborada a los vastos mercados de consumo en el mundo desarrollado. Como principal productor de hoja de coca del mundo, el Perú cuenta con un área de sembrío estimada entre 160.000 y más de 200.000 Hás., de las cuales unas 17.000 Hás. se encuentran debidamente inscritas ante el Estado peruano, por intermedio de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). De acuerdo a un artículo muy

reciente de García Sayán<sup>17</sup>, los cultivos de coca exceden a los de algodón (120.000 Hás.) y café (174.000 Hás.) y son comparables a los de arroz (234.000 Hás.). Además, mientras la producción de estos últimos se está reduciendo, la de la coca continúa aumentando en progresión geométrica.

La producción peruana de hoja de coca representa entre 55% y 60% de la producción mundial, seguida por la producción boliviana, que da cuenta de entre 30% y 35% del total global.

Estimaciones realizadas en julio de 1989<sup>18</sup> indican que además de ser la primera exportación agrícola del país y de tener un valor equivalente a alrededor de 10% del PBI, las 200.000 Hás. sembradas del Perú proveen de insumos para la producción de 650 toneladas de cocaína pura que, colocadas en el mercado norteamericano a un precio modesto de 20 dólares el gramo, tienen un valor de 13 mil millones de dólares, es decir, más del total del estimado del producto bruto interno peruano para 1989.

Solo en el valle del Alto Huallaga, la zona que produce la mayor cantidad de hoja y la mejor calidad de *erythroxylum coca*, se estima en más de 100.000 el número de hectáreas sembradas de coca y más de 45.000 el de familias campesinas que dependen de su cultivo. El desarrollo del producto en la zona es impresionante: el área sembrada prácticamente se ha doblado cada año desde 1975. Por ejemplo, entre 1985 y 1986, la producción se incrementó de 14.780 a 29.147 toneladas métricas<sup>19</sup>. La migración hacia la zona ha sido también significativa, aún cuando no existen datos actualizados confiables.

Los problemas derivados del narcotráfico son obviamente múltiples y tienen impactos distintos a escala nacional y regional. Gorriti<sup>20</sup> ha señalado, en mi opinión acertadamente, que:

"La percepción del impacto del tráfico de cocaína sobre el Perú, y otros países de Latinoamérica puede resumirse así: el de una revolución económica bajo el lenguaje de un atestado policial".

Obtención de divisas, fuente de empleo y de ingresos, algún desarrollo local e incluso regional e incremento de la demanda interna son aspectos que no pueden ser soslayados en una discusión seria sobre el problema del narcotráfico, al cual usualmente solo se le identifica con violencia, corrupción, degradación del medio ambiente y el impacto devastador sobre la población consumidora. Por ejemplo, con respecto a la creación de empleo, cabe mencionar que Ethan Nadelmann, un politólogo de la Universidad de Princeton, estimó en un modelo elaborado en 1986, que por cada 300 exportadores de cocaína existían 220.000 productores de coca, 74.000 procesadores de pasta básica, 7.400 transportistas de esa pasta y 1.300 refinadores.<sup>21</sup>

El impacto económico y social que la coca ha tenido a nivel regional es tal, que ya no es posible hablar en forma simplista de erradicación de cultivos o de estrategias puramente militares o policiales, que ni siquiera toman en cuenta un problema tan simple como el problema derivado del

uso legítimo que los campesinos y mineros de los Andes peruanos le dan a la coca. El estrepitoso fracaso de la política para combatir el narcotráfico promovida por Estados Unidos no se limita a la incapacidad de obtener una reducción en los volúmenes de oferta sino que, más grave aún, en muchos casos ha determinado una exacerbación de la violencia y de los conflictos sociales, tal como ha ocurrido en el caso Perú, donde grupos subversivos han capitalizado dicho fracaso en favor de su estrategia de destrucción del Estado, de organizaciones populares opositoras y del régimen democrático restaurado en 1980.

No es materia de esta presentación el describir, ni mucho ni menos el analizar, el problema del fracaso de las estrategias utilizadas hasta la fecha o proponer soluciones alternativas. Sin embargo, quisiera mencionar algunos datos para dar una idea, tanto de la desproporción entre los aportes y el problema a combatir, como de lo absurdo de la estrategia seguida hasta el momento.<sup>22</sup>

El estado peruano ha ejecutado tres tipos de programa con el apoyo de diversas agencias de los Estados Unidos: el denominado "Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga" (CORAH), cuya ejecución se inició en 1983 y actualmente avanza a un ritmo bastante lento, el llamado "Programa Especial del Alto Huallaga" (PEAH), hoy prácticamente paralizado; y la "Unidad Móvil de Patrullaje Rural" (UMOPAR) de la Guardia Civil, que es una unidad especializada para combatir el narcotráfico.

El programa CORAH cuenta con una subvención de U\$S 1.300.000 por año proveniente de Estados Unidos desde 1983. De acuerdo a los datos presentados en el documento "Ayuda Memoria de la Conferencia Intereses Nacionales y Narcotráfico", realizada en Lima en noviembre de 1988, durante el período 1983-1985 el programa no ha alcanzado a erradicar más del 2.5% del total sembrado cada año. Ello no es sorprendente no solo por lo exiguo del financiamiento sino porque, de acuerdo al mismo documento, el rendimiento bruto anual por hectárea de coca es de aproximadamente 12 mil dólares, de los cuales un 60% es ganancia neta. De ahí que resultara muy poco atractiva para los agricultores de la zona la oferta de 100 dólares por hectárea ofrecida por el programa.

Es difícil imaginar como los Estados Unidos pretenden erradicar un negocio de más de 60 mil millones de dólares, al cual han definido como su principal enemigo y, por lo tanto, su máxima prioridad, con una asignación presupuestaria tan ridícula. Como lo ha señalado Gorriti<sup>23</sup>, parte de la respuesta está en el marco general de las relaciones entre Estados Unidos y Sudamérica, particularmente las de ese país con Perú y Bolivia. Como estos últimos constituyen una prioridad muy baja para la política exterior norteamericana, sus problemas reciben automáticamente una baja prioridad financiera. Como ejemplo, baste citar que toda la cooperación internacional de América Latina y el Caribe equivale al 70% de lo que recibe Egipto y una proporción menor aún de la otorgada a Israel. Así, las

prioridades temáticas no coinciden en absoluto con las geográficas, originándose serias distorsiones entre problemas y las asignaciones presupuestales para resolverlos.

Pero el problema no se restringe a una pobre contribución financiera. El concepto mismo de combatir el narcotráfico atacando casi exclusivamente el lado de la oferta desde el punto de vista militar, no tiene viabilidad alguna. En algunos casos, como Perú y Bolivia, tiene consecuencias nefastas porque los países que sufren agudas crisis económicas terminan aceptando condiciones, primero, con un costo demasiado alto y, segundo, las mismas generalmente resultan injustificables en el largo plazo.

En el caso de Bolivia, la presencia de tropas norteamericanas en la región del Beni puede causar un conflicto internacional de proporciones. En el Perú, además de la presencia de "asesores" militares y policiales, la presión para utilizar el herbicida Thebuthiuron, comúnmente denominado "spike", amenaza con una seria destrucción ambiental en la Amazonia y con efectos negativos sobre la salud de las personas que moran en la zona. Baste mencionar que la compañía Eli Lilly, que fabrica el herbicida, inicialmente se negó a venderlo al gobierno norteamericano porque aún no se había establecido con claridad cuáles son sus efectos sobre plantas, animales y seres humanos. A la fecha, unas 40 Has. han sido rociadas con el químico cerca de la ciudad de Tingo María, con la anuencia del gobierno del Presidente Alan García quien, distanciándose cada vez más de su propia retórica, ha buscado así congraciarse con el gobierno norteamericano para romper el aislamiento financiero internacional que él mismo provocó irresponsablemente.<sup>24</sup>

Así, los peruanos, los bolivianos y los colombianos están siendo paulatinamente forzados a aceptar estrategias y asesorías absurdas promovidas por lo que Gorriti<sup>25</sup>, ha denominado una:

" mezcla de oficiales [norte] americanos mal preparados e irresponsables que -cuando se trata de América Latina- esperan que las cosas ocurran con solo chasquear los dedos"

Ello contrasta con su autocomplacencia para juzgar los pobrísimos logros que han tenido en su propio país para controlar o disminuir la demanda. No hay pues ningún interés por parte de Estados Unidos, y al parecer de ninguno del llamado "grupo de los siete", en reconocer el problema de lo que realmente es: un típico problema de desarrollo económico y social que no puede ser solucionado con un tratamiento exclusivamente militar y policial que desdeña los aspectos económicos y sociales. Tal como lo señalara Jeffrey Sachs, economista de la Universidad de Harvard, en los Estados Unidos no ha habido, a pesar de la estridente retórica, ningún intento serio para enfrentar la economía de la coca y las realidades humanas que ésta ha creado.<sup>26</sup>

Lo más grave en el momento actual es la **militarización** del problema

del narcotráfico, especialmente porque ello está llevando aceleradamente a una presencia militar de potencias extranjeras en territorio amazónico. Como bien señalaron los ex-Presidentes Misael Pastrana y Bellsario Bentancurt en carta dirigida al Presidente Virgilio Barco: el problema de las asesorías militares es que se sabe donde comienzan, pero nunca donde terminan. Los recientes anuncios de la administración Bush sobre su intención de "intervenir directamente" en los países productores, no resultan nada alentadores. Muy por el contrario, la creación de una sección especial para este fin en la CIA y la naturaleza de la ayuda ofrecida a los gobiernos de los países productores permite predecir con un alto grado de certeza que el pretendido remedio, de todas maneras, va a resultar peor que la enfermedad.

A la ya conocida presencia norteamericana en Bolivia, se suma una creciente participación norteamericana en la lucha contra el narcotráfico en el Perú, a través de la DEA.<sup>27</sup> Esta presencia por los enfrentamientos entre las fuerzas represoras y de Sendero Luminoso en la región ya ha comenzado a originar problemas.<sup>28</sup>

La militarización del problema, la presencia internacional y la estrategia seguida, particularmente el intento de utilizar herbicidas, lleva a una profundización de la violencia en la región, con su secuela de destrucción, de violaciones a los Derechos Humanos, un mayor daño al medio ambiente y la posibilidad, como Roger Rumrill insinuara en una reunión sobre problemas amazónicos realizada en agosto de 1989 en Iquitos, de que la guerra civil tan buscada por Sendero Luminoso finalmente estalle, precisamente, en la región amazónica del país.

## **El problema de los grupos subversivos en la Amazonia peruana**

El problema del narcotráfico no se restringe a la espiral de violencia que es connatural al negocio (por ejemplo, las guerras de pandillas o el asesinato de dirigentes sindicales campesinos que se oponen al control de los traficantes), sino que progresivamente ha dado paso a una "alianza táctica" con la guerrilla. En el caso peruano, tal es el interés de los grupos subversivos en los ingresos y el poder derivados del tráfico, que los enfrentamientos entre el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso (SL) para ocupar el Alto Huallaga, han sido de los más cruentos que han ocurrido en la zona. El enfrentamiento terminó con el triunfo de SL que, inclusive, logró bastante aceptación entre los habitantes del área con el lema "campesino defiende tu coca". Ahora participan activamente en el negocio, incluyendo la vigilancia de aeropuertos clandestinos, zonas de producción e instalaciones de procesamiento.

Sendero Luminoso, un movimiento originariamente andino basado en una variante del fundamentalismo maoísta adaptado al campesinado del Perú y que desarrolla una estrategia de gran violencia para controlar diversas zonas del país, comenzó a incursionar en la zonas cocaleras entre

1983 y 1984. Para el año 1987 ya había consolidado su poder en la zona. La lógica de SL en esta región es que la defensa de la coca le permite ganar adeptos entre los campesinos, le proporciona recursos financieros para escalar la guerra popular y debilita al Imperialismo norteamericano al envenenar a sus ciudadanos. Según estimados de Rumrill <sup>29</sup>, 80% del financiamiento de SL proviene actualmente de su participación en el negocio de la coca. Su aceptación en la zona ha sido la consecuencia de una mezcla de pragmatismo y violencia que busca proteger los intereses del pequeño productor cocalero sin afectar significativamente los de los narcotraficantes.

La presencia de la policía y de tropas del ejército ha facilitado la expansión de la influencia senderista en la Amazonia, particularmente en el valle del Alto Huallaga. Abuso de autoridad, corrupción y violencia para reprimir a los agricultores han sido factores cruciales en este proceso. El reciente experimento con el *spike* no ha hecho sino intensificarlo al forzar la unidad de productores agrícolas, grupos nativos, narcotraficantes y, en general, todas las fuerzas vivas de la zona. Inclusive aquellos que se oponen al cultivo de la coca se han visto obligados a cerrar filas para defender sus cultivos legales del herbicida. Como se señaló anteriormente, una profundización de la estrategia militarista del Estado podría fácilmente provocar una guerra generalizada en la Amazonia, de la cual SL tendría mucho que ganar.

Esta "alianza táctica" de guerrilleros y narcotraficantes ha determinado que el estado peruano no controle gran parte de la Amazonia. El control de las carreteras por parte de SL ha afectado seriamente la comercialización de los productos legales ya que la eliminación de un excedente agrícola para el mercado nacional, particularmente el urbano, es un componente esencial de su estrategia para destruir la economía del país. El proteger el cultivo de la coca le permite así desabastecer el mercado interno de alimentos sin afectar la economía del productor. En este sentido, se estima que, para fines de 1989, las áreas cultivadas de arroz y maíz se reducirán a la mitad por la sustitución de dichos cultivos por coca.

De esta manera, mientras el gobierno da reiteradas muestras de no tener una estrategia para combatir la alianza entre guerrilla y narcotráfico, SL sí ha hecho explícita la suya: la coca solo es necesaria hasta aproximadamente 1992, ya que a partir de esa fecha SL debe haber culminado todas las etapas de la "guerra popular" y los Estados Unidos deben haber sustituido la droga por algún producto químico o el Brasil ha sacado de competencia a la cocaína con su producto denominado "*epadu*", con lo cual el mercado ha desaparecido y la coca se ha vuelto antieconómica para el productor. El proceso ya ha comenzado: el precio de un kilo de pasta lavada en el departamento de San Martín costaba, a mediados de 1989, una cuarta parte de lo que valía en enero de ese mismo año.

El problema está a la vista y los dirigentes más lúcidos del campesinado lo han hecho explícito en una reunión organizada por el

Centro de Estudios Teológicos de la Amazonia (CETA) y la Comisión Andina de Juristas (CAJ), en Iquitos en agosto de 1989: la "cocalización" de la Amazonia no solo implica la destrucción ambiental, la corrupción y la violencia; también significa destruir el futuro de la zona porque la vuelve prácticamente monoprodutora y la hace totalmente dependiente de una economía ficticia y temporal. Al igual que con el caucho, toda la base económica de la Amazonia peruana puede derrumbarse de la noche a la mañana, con consecuencias sociales y políticas bastante previsibles.

Del otro lado, la sumisión a SL está propiciando la destrucción de las auténticas organizaciones campesinas, ya que este grupo está reemplazándolas por otras que puede controlar incondicionalmente y que difunden su mensaje sin discusiones ni cuestionamientos. Así, la capacidad de participación democrática para defender los verdaderos intereses de la zona es virtualmente nula. Por ejemplo en la provincia de Leoncio Prado, los narcotraficantes y los guerrilleros han asesinado a seis alcaldes entre 1985 y 1989, y ha forzado a otros a huir. En la práctica, SL ha sustituido enteramente al Estado en varias zonas, pues administra justicia con gran severidad (castiga incluso las infidelidades conyugales), determina los currículos de los colegios, cobra "peaje", cierra el acceso a los pueblos para adoctrinar a la población y recluta campesinos jóvenes para sus filas. Como señalara dramáticamente González:<sup>30</sup> *"En el Huallaga el Estado peruano no existe..."*

Pero SL no es el único grupo subversivo que opera en la región. También existe el MRTA, que inició sus acciones más significativas precisamente en el departamento de San Martín y goza de simpatía principalmente en las zonas denominadas "Huallaga medio" y "Huallaga bajo". El MRTA, un movimiento guerrillero de corte más clásico, no tiene la aproximación autoritaria al campesinado de la que sí hace gala SL. Menos violentista y más consensual, el MRTA tampoco tiene vínculos tan sólidos con el narcotráfico como SL. Sin embargo, informaciones recientes indican que serios reveses frente a SL y al ejército, así como un cierto pragmatismo, lo habrían obligado a reconsiderar su posición inicial de rechazo frente al narcotráfico. Aún cuando ha sido derrotado militarmente por SL en el Alto Huallaga, el MRTA continúa ejerciendo influencia entre dirigentes y campesinos de la zona y ocasionalmente tiene enfrentamientos con los senderistas y con las fuerzas del orden.

La falta de vigencia de la legalidad y la carencia de condiciones mínimas de seguridad, también están afectando el futuro de la región porque la investigación y la extensión agrícola, que podrían ayudar a una diversificación de cultivos y a un mejor rendimiento de los productos legales así como a una reducción del daño ecológico, encuentran cada vez mayores dificultades. No está claro cuál es el criterio de SL para discriminar entre proyectos "buenos" y "malos", pero lo cierto es que en algunos casos permite su desarrollo y en otros no. Informaciones muy recientes indican que SL está cada vez menos dispuesto a permitir proyectos de desarrollo en las zonas que controla, pues ha comenzado a asesinar a técnicos

peruanos y extranjeros, a destruir la infraestructura de los mismos y a impedir que los agricultores participen en ellos.<sup>31</sup>

Si bien la magnitud del problema es enorme, parece necesario modificar las estrategias utilizadas hasta el presente, si es que se quiere realizar un desarrollo ordenado de esta zona. No parece plausible ordenar una masiva migración y un explosivo desarrollo de las actividades económicas sin tomar en cuenta el problema del narcotráfico y la subversión y sin tener el estado la capacidad de ejercer soberanía en el territorio sin cuestión. Las alianzas del narcotráfico no se limitan a la guerrilla, sino que abarcan también al poder judicial, las autoridades locales, la policía y el ejército. Combatir el efecto corrosivo de ese negocio demandará, necesariamente, una respuesta también en el plano militar. Sin embargo, es imprescindible diseñar también una política de desarrollo orientada a mejorar las condiciones de vida de los pobladores, o por lo menos compensarlos por la potencial pérdida económica que significa abandonar la coca, para inducirlos a ingresar en una actividad económica distinta. Sin ambas, no será posible cambiar una situación que amenaza al país en tanto estado-nación.

## Notas

1. Interesante información sobre la época del caucho y su impacto en la Amazonia peruana, puede encontrarse en una historia novelada escrita por Richard Collier y publicada en español bajo el título *Jaque al Barón* por el Centro de Antropología y Aplicación Práctica (CAAP) en 1981. El libro, cuyo título en inglés es *The River that God Forgot*, no tiene gran valor literario y la traducción no es muy satisfactoria, pero proporciona un vívido relato de los problemas de la zona del Putumayo. Guido Pennano ha publicado en 1988 un interesante estudio económico sobre la zona titulado *La Economía del Caucho* (Ediciones CETA, Iquitos, Perú, 1988).

2. La simpatía de los electores por aquellos que apoyan la preservación de recursos naturales, que ellos mismos destruyeron en su propio territorio y también en los nuestros para alcanzar su actual grado de desarrollo.

3. Un interesante aunque somero análisis sobre la Amazonia como fuente de materia prima para la biotecnología puede encontrarse en el artículo de John Cartwright "Conserving Nature Decreasing Debt", publicado en *Third World Quarterly*, Vol. 11 No 2, abril, 1989.

4. Abundante información sobre el impacto de estas estrategias de ocupación puede encontrarse en el libro editado por Alberto Chirif, *Saqueo Amazónico* Ediciones CETA, Iquitos, Perú, 1983. y en el de Roger Rumrill *Amazonia Hoy* Ediciones CETA y CAAAP, Iquitos, Perú, 1982.

5. Ver, Verdara, Francisco, *Notas Sobre Población, Recursos y Empleo en la Selva Peruana* (Ediciones CIPA, Lima, Perú, 1982).

6. El presidente Fernando Belaúnde (1963-68), revivió el mito de la "Amazonia, región rica pero despoblada", según el cual la Amazonia es una vasta región de inagotables recursos que solo esperan la acción del hombre para producir bienestar y riqueza. Eje central de su política de expansión de la frontera agrícola fue la construcción de la "Carretera Marginal de la Selva", hoy conocida como la "Marginal de la Coca" que se encuentra controlada en amplios tramos por el grupo subversivo Sendero Luminoso.

7. Citado por Rumrill, *Amazonia Hoy*, op. cit.

8. Aproximadamente dos tercios de la producción petrolera peruana proviene de la selva norte, desde donde se bombea el petróleo a la costa Pacífica a través de un oleoducto de 852 Kms. que cruza los Andes. El petróleo es explotado principalmente por Occidental Petroleum, mediante contratos de producción compartida con la empresa estatal Petróleos del Perú (PETROPERU). La producción nacional ha ido cayendo paulatinamente de 200.000 barriles por día en 1985 a menos de 160.000 en 1988, no solo por la caída de las reservas sino también por las limitaciones financieras de PETROPERU. Recientemente, se ha informado de importantes hallazgos de petróleo y gas en otras zonas de la Amazonia, pero hasta la fecha no se ha hecho público el volumen de las mismas.
9. Ver: Chirif, *Saqueo Amazónico* op. cit.
10. Para un análisis detallado del problema del petróleo y la distribución regional de sus ingresos véase Rumrill, op. cit.
11. Los datos corresponden a Jorge Malleaux Orjeda (2.7%) y Pablo Sánchez (3%) y son citados por Rumrill (op. cit.). Marc Dourojeanni, profesor principal de la Universidad Agraria de la Molina, también se refiere al 3% en citas incluidas en la misma publicación de Rumrill.
12. Ver: Rumrill op. cit.
13. Ver: Carlos Mora, "Ciencia, Tecnología y Sociedad en la Amazonia del Perú" en: *Universidade e Desenvolvimento Amazonico*, Serie Cooperacao Amazonica, (Falangola Editora, Belém, Pará, Brasil, 1988).
14. Ver: Rumrill, op. cit.
15. Ver: Gorriti, Gustavo, "La Revolución Económica del Narcotráfico" en *Debate*, Vol. 10 No. 54, Lima, Perú, enero-diciembre 1989.
16. Entre seis y nueve mil millones de dólares anuales a principios de la década de 1980 y alrededor de cuatro mil millones en el período 1984-86, e insignificantes si son comparadas con los volúmenes agregados del negocio a escala mundial (véase por ejemplo *The Economist*, 2 de abril de 1988).
17. Ver: García Sayán, Diego, "Narcotráfico. El Emperador Está Desnudo" en *Debate Agrario* 6, Lima, Perú, abril-junio 1989.
18. *The Peru Report*, Julio 1989.
19. *The Peru Report*, Julio 1989.
20. Ver: Gorriti, "La Revolución Económica..." op. cit.
21. Ver: Gorriti, Gustavo: "How to Fight the Drug War" en *The Atlantic Monthly*, July 1989, Estados Unidos.
22. Para una crítica detallada de las estrategias planteadas por los Estados Unidos y aceptadas por el Perú, véase Gorriti, "La Revolución..." op. cit., y "How to Fight..." op. cit.; García Sayán, "Narcotráfico: El Emperador..." op. cit.
23. Ver: Gorriti, "How to Fight..." op. cit.
24. Véase el "Informe Especial" de la revista *Quehacer*: No 59 de 1989.
25. Ver: Gorriti: "How to Fight..." op. cit.
26. Ver: Gorriti, "How to..." op. cit.
27. Los informes más recientes, señalan que en la actualidad hay nueve helicópteros (cuatro UH1H y cinco Bell 121), dos aviones C-125 para transporte y varios otros medios de apoyo, principalmente avionetas y vehículos para terrenos difíciles. Los pilotos son en su gran mayoría norteamericanos. En setiembre de 1989 se inauguraba una nueva base aérea con una pista de aterrizaje habilitada para aviones C130.
28. En marzo de 1989, el puesto policial del pueblo de Uchiza fue atacado, según fuentes bastante confiables, por fuerzas combinadas de los traficantes y de Sendero Luminoso. El ataque fue una protesta por utilización del cupo y, según algunas versiones, también por el excesivo "cupo" que la policía estaba cobrando a los campesinos de la región por la producción de hoja de coca y de pasta básica. En dicho enfrentamiento murieron más de 50 efectivos.
29. Ver entrevista en *Quehacer* No 590 de 1989.

30. Ver: González, Raúl, "Recuperar el Huallaga: Una Estrategia Posible" en: *Quehacer* No.58. Lima, Perú, abril-mayo 1989.

31. El 17 de febrero de 1989, Luis Arce Borja, director del periódico *El Diario*, vocero de Sendero Luminoso, ofreció una conferencia de prensa en Bruselas, Bélgica, y en ella confirmó la versión de que fue SL quien asesinó a dos cooperantes franceses en el Perú. Más aún, Arce Borja, que goza de total libertad en el Perú y publica su periódico sin restricciones, justificó dicho asesinato. Un extracto de sus declaraciones puede consultarse en la revista *Quehacer*, No. 59, 1989.

# 10

## Los límites de la influencia: Estados Unidos y los militares en América Central y el Caribe

*Richard L. Millett*

Si bien las Fuerzas Armadas de Centroamérica y el Caribe tienen numerosas características en común con los militares de los países mayores de Latinoamérica, también difieren en diversos e importantes aspectos. Muchas de estas diferencias son una consecuencia de la pequeña dimensión, los recursos limitados y el relativo subdesarrollo de las naciones de la región, factores todos que contribuyen a los altos niveles de interacción y dependencia con respecto a otros países fuera de la región - y en especial los Estados Unidos.

Entre las fuerzas militares de las naciones del Caribe, ha sido el Ejército quien ha tenido, y en gran medida sigue teniendo, una gravitación decisiva, donde además a menudo asume funciones tanto militares como de policía. Tan sólo en República Dominicana, Cuba y Honduras existen otros servicios que funcionan con autonomía. Promovido inicialmente por el propio Estados Unidos, este estrecho vínculo ha creado numerosos problemas a la política de este país.

Estados Unidos no es la única potencia externa que ha contribuido a conformar estas Fuerzas Armadas: oficiales chilenos, españoles y alemanes también incidieron a fines del siglo XIX y comienzos del XX.<sup>1</sup> En años más recientes, numerosos países -entre ellos Israel, Argentina, Venezuela, la Unión Soviética, Corea del Sur y Taiwan- han participado en actividades conjuntas o han mantenido vínculos con los militares de la región. Pero, salvo la influencia del bloque soviético en la Cuba post-1959 y la Nicaragua post-1979, estas relaciones han tenido una importancia limitada.

Entre 1898 y 1934, los Estados Unidos crearon nuevos establecimientos militares en Cuba, Haití, República Dominicana, Nicaragua, y Panamá. En todos los casos las funciones policiales y militares se combinaron en una única fuerza unificada.<sup>2</sup> Según el Dr. Dana G. Munro, que cumplió funciones de Encargado de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos en Nicaragua y de Ministro en Haití, durante este período:

<sup>1</sup>El establecimiento de fuerzas policiales no partidarias en los países del Caribe fue uno de los principales objetivos de nuestra política en una época en que resultaba claro que los recaudadores de aduanas

no asegurarían por sí solos la estabilidad. Los viejos Ejércitos eran o parecían ser una de las principales causas de desorden y desorganización financiera. Consumían la mayor parte de los ingresos fiscales, principalmente en forma de sobornos, y a cambio no brindaban más que represión y desorden. Creíamos que unas fuerzas disciplinadas, entrenadas por estadounidenses, acabarían con la insignificante opresión local, que en gran medida era responsable del desorden imperante, y constituirían un paso importante hacia una mejor administración financiera y al progreso económico general.<sup>3</sup>

La situación fue aprovechada por las ambiciones políticas de hombres fuertes como Anastasio Somoza García en Nicaragua, Rafael Leonidas Trujillo en República Dominicana, Fulgencio Batista en Cuba, José Antonio Remón en Panamá y Paul Magloire en Haití. Que éste sería el resultado final de tales políticas, resultaba obvio para algunos observadores, incluso antes de que los dictadores tomaran el poder.<sup>4</sup>

Los intentos de Estados Unidos por influir en las Fuerzas Armadas no se confinaban tan sólo al entrenamiento. En 1923, el Departamento de Estado presionó a cinco países centroamericanos a firmar el Acuerdo para la Limitación de Armamentos. Esto fijó el tamaño del establecimiento militar de cada país, con límites que fueron de 5.200 hombres en Guatemala a 2.000 en Costa Rica. Estos países también firmaron el Tratado General de Paz y Amistad, por el cual se comprometían al acuerdo pacífico de disputas y al no reconocimiento de cualquier gobierno de la región que asumiera a través de una revolución o por cualquier otra vía extra constitucional.<sup>5</sup>

Para 1940, la preocupación central de los Estados Unidos en torno a la seguridad se había desplazado a la amenaza planteada por las potencias del Eje. En ocasiones, esto significó alentar más que desanimar una mayor incidencia de los militares en la política. El ejemplo más claro lo constituye Panamá en 1941, cuando oficiales de Estados Unidos incitaron la destitución del Presidente Arnulfo Arias por el Ejército, luego de haberse rehusado a aceptar el reclamo de aquel país de armar los buques mercantes con bandera panameña.<sup>6</sup>

La Segunda Guerra Mundial trajo aparejada una renovación fundamental de la injerencia estadounidense. En muchos países se establecieron y/o expandieron bases militares estadounidenses; programas de préstamo y arriendo aceleraron el desarrollo de la capacidad de la Fuerza Aérea; instructores estadounidenses se encargaron de mejorar el entrenamiento militar y a menudo eran directamente asignados a academias militares nacionales. A su vez numerosos oficiales fueron enviados a entrenarse a los Estados Unidos. En zonas de tradicional dominio norteamericano, como Nicaragua y República Dominicana, estos programas fortalecieron el poder de las dictaduras existentes. Pero en El Salvador y Guatemala, donde la influencia de los Estados Unidos sobre los militares había sido de mucho menor entidad, el resultado fue el acrecentamiento de tendencias democráticas en el seno de las Fuerzas Armadas. En 1944, la

oficialidad joven de ambos países contribuyó a derrocar dictaduras militares de larga data.

La injerencia norteamericana disminuyó brevemente después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, pero revivió con el inicio de la guerra fría. En 1947 todas las naciones de la región firmaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (el Pacto de Río). El Acta de Seguridad Mutua de 1951 brindaba asistencia militar a gobiernos latinoamericanos en base a acuerdos bilaterales. Se firmaron acuerdos militares con Cuba en 1952, con la República Dominicana en 1953, con Nicaragua y Honduras en 1954, y con Guatemala y Haití en 1955<sup>7</sup>, seguidos en cada caso por el envío de una misión militar estadounidense. La ayuda militar norteamericana a Latinoamérica, que en 1952 ascendía a tan solo 200.000 dólares, alcanzó en 1954 un monto total de 34,5 millones de dólares.<sup>8</sup>

A comienzos de la década del 50, el tema de la seguridad de los Estados Unidos comenzó a centrarse en lo que se percibía como el peligro de la influencia comunista en Guatemala. En 1954, Honduras y Nicaragua recibieron gran cantidad de armas, mientras que se le retiraba asistencia a Guatemala. Esta táctica ayudó a asegurar que el Ejército guatemalteco no resistiera en forma efectiva la invasión del exilio de 1954 patrocinada por la CIA, y que a instancias de los Estados Unidos aceptara como Presidente - aunque de mala gana - al Coronel Castillo Armas<sup>9</sup>. La operación estadounidense en Guatemala produjo un efecto secundario indeseado, ya que Nicaragua empleó las armas recibidas para apoyar un intento de derrocamiento del gobierno democrático de Costa Rica. Estados Unidos proveyó a Costa Rica de 4 aviones de combate F-51 y presionó a Nicaragua para que retirara su apoyo, lo que resultó decisivo para poner fin al levantamiento.<sup>10</sup> Este incidente puso de relieve el control limitado que Estados Unidos ejercía sobre las armas una vez entregadas, pero no existen pruebas de que la política posterior haya estado influida por este episodio.

Para 1956 la atención de los Estados Unidos se dirigía a Cuba, donde Fidel Castro estaba librando una exitosa batalla contra la dictadura de Batista. A comienzos de 1958, Estados Unidos suspendió el envío de armas a Batista, esperando presionarlo para que se retirara y poder así anticiparse a una victoria de Castro. El intento falló, y a medida que Batista fue perdiendo terreno la CIA empezó a alentar a funcionarios disidentes a que tomaran el control del proceso. Pero estos intentos fueron desordenados y divididos, y la vertiginosa caída de Batista superó la capacidad de respuesta de los Estados Unidos.<sup>11</sup> En enero de 1959 Castro tomó el poder.

La victoria de Fidel Castro precipitó una guerra de insurgencia regional. Esto, a su vez, condujo a un cambio de política en la asistencia militar norteamericana. A fines de 1950, y para contrarrestar las crecientes críticas del Congreso, los pedidos de asistencia militar empezaron a poner énfasis en el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas para la defensa del hemisferio contra ataques externos. Los oficiales

norteamericanos argumentaban también que un entrenamiento estadounidense permitiría a los latinoamericanos "comprender el papel de los militares como fuerza obediente, subordinada a la autoridad de un gobierno civil".<sup>12</sup> Después de 1959, la atención derivó rápidamente a la seguridad interna, poniendo énfasis en la contrainsurgencia y la acción civil.

Cuando Castro tomó el poder había misiones del Ejército estadounidense en todos los países centrocamericanos y misiones de la Fuerza Aérea en todas las naciones con excepción de Costa Rica. Se enviaron marines para brindar Instrucción militar en Haití, pero en República Dominicana las tensiones crecientes con el dictador Trujillo produjeron el recorte de la presencia militar de Estados Unidos.<sup>13</sup> A principios de la década de los 60 se produjo una cierta ampliación de la dimensión de estas misiones. Además, aumentaron las oportunidades para el entrenamiento en los Estados Unidos y hubo cambios en el plan de estudios de la Escuela Militar Estadounidense de las Américas (USARSA), ubicada en la Zona del Canal y transferida hoy al territorio de los Estados Unidos. Conocida hasta 1963 como la Escuela Militar Caribeña de los Estados Unidos, brindó entrenamiento técnico en Inglés hasta 1959, momento en que el español se convirtió en el idioma oficial de la escuela. Cuatro años más tarde la institución recibió el nombre que ostenta actualmente.<sup>14</sup> Después de 1959, el programa se amplió hasta abarcar clases de contrainsurgencia, programas para cadetes de academias militares latinoamericanas, un curso para personal superior y general, y ofrecimientos para participar en acciones cívicas y de inteligencia.

El desarrollo de los acontecimientos en Cuba dieron especial urgencia a la injerencia de los Estados Unidos en las Fuerzas Armadas de la región. Para fines de 1961 resultaba claro que dicho país estaba en vías de convertirse en un satélite soviético. Oficiales soviéticos entrenaban tropas cubanas, el bloque soviético estaba abasteciendo a Cuba con la mayor parte de su equipo militar, y había personal militar soviético estacionado en la Isla, jóvenes oficiales, con el apoyo de la izquierda, tomaron el poder en El Salvador en 1960 y prometieron iniciar un programa de reformas básicas. Algunos de los nuevos dirigentes expresaron admiración por Castro y criticaron la política norteamericana. Como resultado de esto, Estados Unidos alentó un golpe de estado que se realizó en enero de 1961, y que instaló una junta moderada, pro-estadounidense, encabezada por el Coronel Julio Rivera.<sup>15</sup> En República Dominicana, la dictadura de Trujillo se había convertido en un obstáculo para los intentos de aislar a Castro. En mayo de 1961, Trujillo fue asesinado en un complot en el cual intervino la CIA. Por presiones de los Estados Unidos, la familia fue expulsada entonces de poder, se impidió que los militares asumieran el control, y se aseguró la instalación de un gobierno civil electo a comienzos de 1963.<sup>16</sup>

La administración Kennedy prestó a América Central y el Caribe mayor atención que cualquier otra administración desde la de Woodrow Wilson. La mayor parte se centraba, por supuesto, en las actividades de

Castro y en los intentos por controlar o eliminar su influencia. Pero los intentos de Kennedy fueron más allá de la crisis administrativa e intentaron promover una estrategia que disminuiría el atractivo de grupos radicales y contribuiría a lograr una estabilidad perdurable. Los resultados en el mejor de los casos fueron desparejos.

Los programas estaban pensados para combinar el mejoramiento de la capacidad de seguridad interna con la promoción de la democracia política y el desarrollo económico. Bajo los auspicios de la Alianza para el Progreso, la administración aumentó los esfuerzos por profesionalizar las Fuerzas Armadas de la región, mejorar su capacidad de contrainsurgencia, conseguir su participación en acciones civiles, y convencerlas de que prestaran su apoyo a reformas políticas y económicas y aceptarían la necesidad de un gobierno civil electo por la ciudadanía. El lado técnico de este programa resultó el más fácil de cumplir. La capacidad de contrainsurgencia realmente mejoró, y durante la década del 60 los esfuerzos de Castro por promover revoluciones marxistas no tuvieron mucho andamiento. En la mayoría de los países los cuerpos de oficiales se profesionalizaron e institucionalizaron más, una tendencia que resultó notable en Honduras, que finalmente estableció una Academia Militar. Los programas de acción cívica se ampliaron, especialmente en Guatemala, donde se vincularon directamente a la contrainsurgencia, y en El Salvador, donde el gobierno de Rivera pareció tomar un curso reformista.<sup>17</sup> Pero los intentos por influir en las relaciones cívico-militares y en la conducta política de las Fuerzas Armadas resultaron mucho menos exitosos. Los problemas comenzaron en Guatemala, donde los militares habían sido gravemente afectados por conflictos internos a partir de una fracasada revuelta de oficiales jóvenes en 1960.<sup>18</sup> En marzo de 1963 un golpe militar derrocó al gobierno en ejercicio y postergó las elecciones. En octubre, a pesar de los denodados intentos de los Estados Unidos por disuadirlos, los militares hondureños realizaron una operación similar. En respuesta a la advertencia de que un golpe podría llevar a la suspensión de la asistencia militar de los Estados Unidos, el Coronel Oswaldo López Arellano replicó que en el correr de unos pocos meses encontraría algunos insurgentes con propaganda comunista, y entonces los Estados Unidos reanudarían la ayuda.<sup>19</sup>

Menos éxito aún tuvieron los intentos norteamericanos por influir en los sucesos de la Isla Hispaniola. En Haití, el Presidente François Duvalier respondió a las presiones tendientes a liberalizar su régimen, expulsando a los marines asesores y declarando persona *non grata* al embajador de los Estados Unidos.<sup>20</sup> Las tentativas por lograr que las Fuerzas Armadas de la República Dominicana intervinieran en los planes de derrocar a Duvalier sólo sirvieron para debilitar el gobierno civil constitucional de este país. Cuando en setiembre de 1963, los militares sacaron al Presidente Juan Bosch, se esparció el rumor de que habían sido los agregados militares estadounidenses quienes habían alentado tal operación.<sup>21</sup>

Estos acontecimientos forzaron a la administración a un replanteo de la política llevada hasta entonces. En octubre de 1963, el Subsecretario de

Estado, Edwin A. Martín, en un artículo para el *New York Herald Tribune*, declaró que los golpes militares "contrarían la voluntad del pueblo, destruyen la estabilidad política y... alimentan la oposición comunista a la tiranía". Pero en el mismo escrito, Martín pareció abandonar las esperanzas de que la presión de los Estados Unidos podría impedir los golpes de estado y pareció partidario de una posición por la cual se intentaría modificar la conducta de tal tipo de gobiernos, a la vez que alentar la oposición democrática, pero que eso no implicaría cortar todo tipo de asistencia o rehusarse a trabajar con ellos.<sup>22</sup>

Un índice del cambio de actitud fue el apoyo de los Estados Unidos a la creación del Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), una alianza militar de los estados centroamericanos. Se creó en 1963 con tres miembros -Guatemala, Honduras y Nicaragua- todos ellos con gobiernos militares. El Salvador, Costa Rica y Panamá tenían condición de observadores, aunque El Salvador pronto se convirtió en miembro formal. Para 1966, las fuerzas del CONDECA, con la participación de unidades estadounidenses, llevaron a cabo maniobras militares conjuntas.<sup>23</sup>

El asesinato del Presidente Kennedy, la preocupación por la guerra de Vietnam, y la crisis en 1965 de la República Dominicana, conspiraron contra los propósitos de los Estados Unidos por cambiar la conducta política de los militares de la región. La situación en la República Dominicana, en forma especial, podría haber planteado serias dudas acerca de la eficacia de tales intentos. Después de derrocar al gobierno constitucional, los militares comenzaron a resquebrajarse en facciones enfrentadas. En 1965, un intento de Bosch de regresar al poder dividió a los militares, lo que culminó en un conflicto civil y, finalmente, en la intervención de los Estados Unidos. Aunque esta intervención estaba destinada inicialmente a apoyar a los elementos conservadores dentro de los militares, Estados Unidos pronto descubrió que tenía poca capacidad de controlar las facciones involucradas. Para justificar la intervención Estados Unidos trajo efectivos militares latinoamericanos a la República Dominicana, actuando al amparo de la Organización de los Estados Americanos (OAS). Excepto un grupo de la policía costarricense, todas esas unidades provenían de gobiernos militares, incluidas Honduras y Nicaragua. Finalmente, y con la ayuda de generosos sobornos, los jefes militares de ambos lados fueron enviados al exilio, se realizaron elecciones y se restableció el orden.<sup>24</sup> Todo el episodio planteó serios interrogantes acerca de la compatibilidad de los intentos de los Estados Unidos por promover estabilidad y reformas políticas.

La preocupación por Vietnam desvió la atención de los Estados Unidos del Caribe durante fines de la década de los 60' y comienzos de los 70'. Las decisiones con respecto a la región raramente pasaban más allá del ámbito del Subsecretario. Los militares rebajaron la calidad de puesto de cuatro estrellas del Comando Sur en Panamá de los Estados Unidos, que pasó a tener tres estrellas, y la dimensión de los grupos militares asignados al área disminuyó lentamente. En 1970, había 90 efectivos

militares de los Estados Unidos asignados a misiones de entrenamiento en América Central y Panamá. Para 1980, había disminuido a 25. Solo Panamá, donde el Grupo de Asistencia Militar había aumentado de seis a siete, escapó a estos recortes.<sup>25</sup>

El entrenamiento, especialmente en USARSA, continuó. En mayo de 1975, en la escuela se habían graduado 1913 costarricenses, 997 dominicanos, 984 salvadoreños, 1504 guatemaltecos, 50 haitianos (lo que refleja la barrera del lenguaje así como dificultades políticas con el régimen de Duvalier), 1976 hondureños, 2922 panameños, y 4228 nicaraguenses.<sup>26</sup> Con la excepción de Haití, que virtualmente quedó aislada después de 1963, la asistencia militar continuó a nivel sustancial en el correr de los 70', pero la tendencia fue la de sustituir los créditos directamente por subvenciones.<sup>27</sup> Aunque Estados Unidos continuó expresando preferencia por gobiernos civiles, las presiones para que los militares se inclinaran a esa posición disminuyeron, contribuyendo así a la maniobra electoral por las Fuerzas Armadas en Guatemala, El Salvador, y Nicaragua y por el derrocamiento de gobiernos civiles en Honduras y Panamá.

El bajo nivel de la injerencia de los Estados Unidos en las Fuerzas Armadas centroamericanas durante la década del 70' reflejó una disminución del sentimiento de amenaza. La muerte del Che Guevara en Bolivia, el fracaso de los alzamientos en Venezuela y Perú, y las derrotas infligidas a las insurgencias en Nicaragua y Guatemala contribuyeron a la opinión creciente de que la amenaza planteada por Cuba y la Unión Soviética había sido contenida, si no eliminada. El caso de Guatemala fue el de mayor repercusión. En ese país, desde 1966 y a lo largo de 1970, se había logrado derrotar a un importante movimiento insurgente. La ayuda y los asesores norteamericanos habían jugado un papel muy importante en esta campaña, pero el éxito de los militares guatemaltecos fue en gran medida debido al uso indiscriminado de la fuerza y el terror.<sup>28</sup>

La disminución de la intervención de las Fuerzas Armadas de Centroamérica se aceleró aún más por la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador. Los Estados Unidos tenían importantes misiones militares en ambos países.<sup>29</sup> Poco después de la guerra, la misión norteamericana en El Salvador brindó a las Fuerzas Armadas de ese país una copia de la orden de batalla de los militares hondureños. Cuando estos últimos se enteraron, como era presumible, se enojaron, creyendo que Estados Unidos había favorecido a sus enemigos. Al mismo tiempo, las presiones para forzar a las tropas salvadoreñas a retirarse de suelo hondureño molestó a los salvadoreños. Ambas naciones estaban disgustadas por el embargo de armas y municiones durante la guerra decretado por los Estados Unidos, y por la negativa a proporcionarles nuevas armas hasta que llegaran a un acuerdo de paz.<sup>30</sup> Cuando las negociaciones de paz se paralizaron durante toda la década del 70', comenzaron a buscar otros proveedores de armamentos. Honduras adquirió Super Mysteres de Israel, mientras que El Salvador adquirió artillería de Yugoslavia. La guerra dejó sin efecto el CONDECA, imposibilitando la realización de maniobras conjuntas y

reduciendo dicha organización a poco más que un papeleo burocrático.

La derrota de los Estados Unidos en Vietnam y las crecientes presiones del Congreso en el área de los Derechos Humanos contribuyó a disminuir aún más la participación de los Estados Unidos en América Central. A mediados de los 70' se eliminó la ayuda en equipos militares. Todo lo que quedó de los antiguos programas fueron pequeños préstamos para financiar las compras de equipos norteamericanos y becas para entrenamiento militar (IMET). En 1977, los préstamos tenían un valor total de 10 millones de dólares, la mitad de los cuales eran para Costa Rica; y las becas IMET totalizaban 2,2 millones de dólares, ninguna de las cuales eran para Costa Rica.<sup>31</sup> El financiamiento IMET se redujo aún más por nuevos costos de procedimientos contables que aumentaron los costos de instrucción en las bases militares estadounidenses. A fines de la década de los 70' el costo por enviar un oficial latinoamericano a un curso para personal superior y Generales, en Fort Leavenworth, incluso con financiamiento IMET, era considerablemente mayor que un año de estadía en Harvard. Si no existía disponibilidad de financiamiento IMET, el costo a través de las ventas militares extranjeras (MFS) era tres veces mayor. Incluso en USARSA, donde los costos eran menores a fines de los 70, un curso costaba más de 3000 dólares en fondos IMET.<sup>32</sup>

El advenimiento de la administración Carter, con el énfasis puesto en los Derechos Humanos, pareció prometer una aceleración de la tendencia a reducir la participación. Además de condicionar la asistencia militar y los créditos a la actuación en el campo de los derechos humanos, la nueva administración prometía reducir el papel de los Estados Unidos como abastecedor de armas al Tercer Mundo. Guatemala y El Salvador respondieron a las presiones cancelando los acuerdos de asistencia militar con los Estados Unidos, tal vez anticipando lo que la administración Carter estaba dispuesta a realizar. Tampoco tenía mucho para perder. Desde 1969 El Salvador se había visto obligado a buscar otros proveedores de armas, y a mediados de la década del 70', la preocupación de los Estados Unidos sobre la disputa de Guatemala con Belice condujo a la negativa de los pedidos de compra de rifles M-16. Como resultado, Guatemala compró aviones Arava, rifles automáticos, carros blindados y municiones de Israel; helicópteros de Francia, España, Taiwan, Yugoslavia y Portugal.<sup>33</sup> Nicaragua hizo algunas concesiones a las presiones norteamericanas, pero el estallido de un conflicto civil en ese país en 1978 llevó a un virtual embargo estadounidense sobre la venta de armas y, a comienzos de 1979, a la suspensión total de todos los suministros militares y al retiro forzoso de estudiantes nicaraguenses de las escuelas militares de los Estados Unidos. Para 1979, en Centroamérica y el Caribe solo Honduras, Panamá y República Dominicana seguían recibiendo créditos FMS y enviando estudiantes a escuelas militares estadounidenses.

Varias naciones intentaron llenar el vacío creado por la reducción de los programas norteamericanos. Taiwan brindó entrenamiento y algunas ventas. Sudáfrica hizo lo mismo. Los oficiales centroamericanos empezaron

a asistir a escuelas militares de Argentina, Chile, Perú y Brasil. El papel creciente de Israel tuvo importantes repercusiones. Las ventas israelíes de equipo militar a Centroamérica comenzaron en los 50 pero fueron insignificantes hasta los 70, cuando Israel se convirtió en el mayor abastecedor para El Salvador y Honduras en las postrimerías de la guerra entre ambos países. Israel también se convirtió en la mayor fuente de armamento para Guatemala. Luego de la ruptura de relaciones militares con Estados Unidos, su papel se amplió notablemente. En diciembre de 1977 se firmó un acuerdo de asistencia militar por el cual oficiales guatemaltecos recibirían entrenamiento en Israel y asesores israelíes irían a Guatemala, además de un amplio programa de venta de armas. En 1979, Guatemala intentó comprar aviones Kfir, pero el acuerdo fue vetado por Estados Unidos. En Guatemala, los asesores israelíes trabajaron con la policía, con servicios de Inteligencia y con el ejército, ayudaron a construir fábricas de municiones para armas portátiles, mejoraron la Escuela de Transmisión y Electrónica del Ejército de Guatemala, e instalaron un radar para ayudar a detectar tentativas de contrabando de armas para grupos revolucionarios. A esta asistencia se le amerita el haber contribuido en gran medida a reducir el nivel de actividades de insurgencia.<sup>34</sup> La asistencia israelí a Guatemala en la década de los 80, también ayudó a los gobiernos del General Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt a resistir las presiones para entregar el poder a los civiles y mejorar la situación respecto a los Derechos Humanos.

Las presiones de Estados Unidos tuvieron efecto en la República Dominicana. En 1978, cuando los militares intentaron anular los resultados electorales, la administración Carter, con el apoyo de Venezuela, amenazó con imponer sanciones. Los militares se retiraron de la escena, permitiendo a Antonio Guzmán acceder a la Presidencia.<sup>35</sup> La posibilidad de influir en los sucesos de este país dependió de varios factores, entre ellos la ausencia de una oposición armada, un alto nivel de dependencia económica de los Estados Unidos, y una gran resistencia interna a los militares. La administración Carter también persuadió al hombre fuerte de Panamá, el General Omar Torrijos, para que comenzara a disminuir el control militar sobre el proceso político de ese país. Las concesiones fueron parciales ya que los militares cedieron muy poco de su poder real, y en gran medida lo hicieron para mejorar las perspectivas de ratificación de los Tratados del Canal de Panamá, pero de todas formas representaron un cambio en la tendencia política de Panamá imperante desde 1968.

Los sucesos de Nicaragua resultaron mucho menos satisfactorios. Cuando en 1978 estalló el conflicto civil, Estados Unidos no pudo incidir en la conducta de la fuerza militar de ese país, la Guardia Nacional. Esto fue sorprendente, ya que la Guardia fue una creación norteamericana, y la Escuela de la Américas y otras escuelas estadounidenses, habían entrenado más nicaraguenses que cualquier otro personal militar del resto de los países latinoamericanos. La mayoría de la oposición, gran parte del gobierno, y casi todos en general, creían que ningún gobierno de esa

nación podía sobrevivir sin la ayuda de los Estados Unidos. La incapacidad norteamericana de influir en la Guardia Nacional de Nicaragua reflejó un increíble grado de ignorancia en Washington con respecto a la naturaleza y liderazgo de ese cuerpo, así como la total identificación de la Guardia con los Somoza. Según palabras de un ex-agregado militar de los Estados Unidos: "Los militares en Nicaragua consideraban a Somoza y a la nación como una entidad única e inseparable".<sup>36</sup> Cuando en setiembre de 1978 algunos oficiales intentaron derrocar a Somoza, la administración Carter pareció no tener idea de quiénes eran esos oficiales, cuáles eran sus motivaciones, y que alternativas tenían en mente. Hasta las últimas semanas del dictador en el poder, los Estados Unidos no lograron establecer contactos independientes con los oficiales de la Guardia. El agregado militar de los Estados Unidos explicó este fracaso señalando que de haberlo intentado "Somoza se habría disgustado" -agregando que le habían advertido que, de iniciar tales contactos, podría tener un "accidente". Cuando finalmente las tentativas lograron concretarse, se vieron obstaculizadas por sospechas mutuas, por la falta de confianza entre el embajador y el agregado militar, y por la caótica situación imperante.<sup>37</sup> El resultado final fue exactamente lo que la administración había querido evitar: una guerra civil, que desmanteló la Guardia Nacional y llevó al poder al mayoritariamente marxista Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

El triunfo sandinista en Nicaragua tuvo diversas repercusiones sobre el resto de los ejércitos centroamericanos. Los hondureños buscaron estrechar vínculos con los Estados Unidos y comenzaron a dar pasos para restaurar el gobierno civil. En El Salvador, desde 1978 un grupo de oficiales jóvenes había estado planeando derrocar la dictadura del General Carlos Humberto Romero. Se le unieron ahora más oficiales veteranos y el 15 de octubre de 1979 tomaron el poder e instalaron una Junta Cívico-Militar. La administración Carter comenzó rápidamente a brindarle ayuda. En 1980, la administración reprogramó fondos para aumentar la asistencia militar a Centroamérica. Se le ofreció una cierta suma simbólica a los sandinistas, que no la utilizaron, pero la mayoría fue destinada a Honduras y El Salvador: 3.5 millones de dólares en créditos FMS y 400 mil en fondos IMET para Honduras, y 5.7 millones de dólares en créditos FMS y 20 mil en fondos IMET para El Salvador. Parte de los créditos extendidos a El Salvador fueron con destino a equipo anti-disturbios, pero se mantuvo la prohibición general sobre ventas de armas letales. La administración también prestó a Honduras diez helicópteros UH-1H. Cuando hizo las solicitudes, la administración argumentó que ambas naciones estaban "transitando el camino correcto" y que la ayuda sería "un símbolo del apoyo de los Estados Unidos a las reformas políticas, sociales y económicas que está realizando el gobierno".<sup>38</sup>

En Guatemala, la respuesta de los militares fue totalmente diferente. Durante el último año de la administración Carter el país enfiló hacia la derecha, desencadenando una ola de represión, rechazando al candidato

de Carter como embajador, e incluso amenazando con romper relaciones. El Presidente Romeo Lucas García, atacó públicamente a Carter y vociferó que "los gringos no van a enseñarnos a nosotros qué es democracia".<sup>39</sup> Cuando Ronald Reagan resultó electo, el ejército guatemalteco y los políticos de derecha celebraron con asesinatos de sospechosos de la oposición.

Durante 1980, Honduras continuó evolucionando hacia un gobierno civil. Los sucesos en El Salvador fueron menos satisfactorios. Los conflictos dentro del cuerpo de oficiales, la falta de voluntad y/o la incapacidad de impedir las actividades de los escuadrones de la muerte, y los asesinatos del Arzobispo Romero, de la dirigencia política del Izquierdista Frente Democrático Revolucionario (FDR), y, finalmente, de cuatro monjas norteamericanas, sumieron a la nación en un caos. Los intentos en USARSA por impartir formación a los oficiales salvadoreños con respecto a los Derechos Humanos no tuvieron efectos visibles en la conducta de los militares. Pero temiendo una repetición de los sucesos de Nicaragua y careciendo de una alternativa viable, la administración Carter mantuvo su apoyo, aún cuando varios civiles abandonaron la Junta, totalmente frustrados. cuando en enero de 1981 la oposición de izquierda, con apoyo nicaraguense, lanzó una "ofensiva final", la administración Carter quitó la prohibición de ayuda letal y proveyó de armas y municiones al acosado régimen.<sup>40</sup>

La administración Reagan se mostró dispuesta a detener el comunismo y restaurar las relaciones con las Fuerzas Armadas de la región. El interés por los Derechos Humanos y la democracia, aunque seguía siendo parte de la política estadounidense, pasó a un segundo plano. La asistencia a las Fuerzas Armadas en El Salvador y Honduras aumentó rápidamente. Incluso la República Dominicana y Haití vieron incrementada la asistencia militar. Guatemala resultó ser un problema especial. Una misión encabezada por el embajador Frank Ortiz y el General Vernon Walters intentó persuadir al General Lucas para que disminuyera las violaciones a los Derechos Humanos y posibilitara una apertura política a cambio de apoyo estadounidense. Pero la tentativa falló. Un golpe de la oficialidad joven realizado en 1982, sacó a Lucas y puso al General Ríos Montt en el poder, con lo que se reestablecieron ciertos contactos. Pero las violaciones a los Derechos Humanos continuaron, lo que contribuyó a que el Congreso negara su aprobación a la ayuda militar, la que recién se reanudó en 1985, cuando Vinicio Cerezo asumió como Presidente. La falta de avance en el enjuiciamiento de los responsables de los asesinatos de las religiosas norteamericanas, y de dos empleados estadounidenses de la AID, sumado a la continua violación de los Derechos Humanos, hizo de la ayuda para El Salvador un tema de controversia entre la administración y el Congreso. Esto llevó a que desde 1981 hasta 1984, el Congreso redujera los pedidos de ayuda de la administración y mantuviera viva la posibilidad de una suspensión total.<sup>41</sup> En 1984, las presiones de la administración Reagan sobre los militares de El Salvador hablan surtido efecto. Varios

soldados fueron declarados culpables del asesinato de las religiosas, la actividad de los escuadrones de la muerte disminuyó, y el demócrata cristiano José Napoleón Duarte ganó las elecciones de 1984. El comando militar fue reorganizado, y algunos oficiales vinculados con los escuadrones de la muerte pasaron a retiro, fueron dados de baja, o enviados a un exilio diplomático. Esto redujo la oposición del Congreso e hizo posible aumentar el financiamiento coincidentemente con el inicio del año fiscal 1984. Para 1986 la administración parecía haber logrado progresos significativos en la restauración de la estabilidad y la promoción de la democracia en América Central. La suerte de los movimientos guerrilleros en El Salvador y Guatemala parecía estar en baja. Estos países tenían Presidentes civiles constitucionales, así como en Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana. Incluso Haití mostró signos de progreso cuando las masas derrocaron al Presidente Jean-Claude Duvalier. Nicaragua permaneció siendo el principal problema. La influencia soviética y cubana en ese país aumentó en forma constante, y la oposición armada, la contra, apoyada por la administración de los Estados Unidos no parecía capaz de concitar apoyo ni en Nicaragua ni en el propio Estados Unidos.

A fines de 1988, los avances de este país en la región parecían en peligro de desbaratarse. En El Salvador, una serie de escándalos desacreditó al gobierno de Duarte. La actividad de los escuadrones de la muerte aumentó, y los grupos guerrilleros lograron revertir su situación. El escándalo del Irangate, seguido por los acuerdos de Esquipulas II (el plan Arias) pusieron en peligro las perspectivas de la contra de conseguir ayuda financiera adicional de los Estados Unidos. En Panamá y Haití, los conflictos entre los militares y el pueblo revertieron los progresos tendientes a la democratización de ambas naciones. La administración Reagan criticó la predominancia militar en ambos países y suspendió la ayuda estadounidense, pero no logró incidir en el curso de los acontecimientos. Nuevamente, otra administración estadounidense había descubierto los límites de su influencia en las instituciones militares de la región. La influencia de los Estados Unidos y de otras naciones sobre el papel político interno jugado por las Fuerzas Armadas en América Central y el Caribe sigue siendo actualmente un tema tan importante como lo fue cuando Woodrow Wilson envió tropas norteamericanas a la región "para enseñarles a elegir hombres buenos".

De noventa años de estrecha injerencia estadounidense en las Fuerzas Armadas de Centroamérica y el Caribe, pueden fácilmente extraerse cuatro observaciones. La primera es que la asistencia estadounidense, la política estadounidense, las presiones estadounidenses y la omnipresente presencia de los Estados Unidos han sido y seguirán siendo los principales factores de la evolución y comportamiento de estos Ejércitos. La segunda es que las formas en que estos Ejércitos han sido influidos por los mencionados factores, a menudo tiene muy poca o ninguna relación con los objetivos de los dirigentes estadounidenses. La tercera es que Estados Unidos ha aprendido muy poco de las experiencias

pasadas, y, por el contrario, ha repetido políticas que una generación previa había intentado y había encontrado inadecuadas.<sup>42</sup> Los centroamericanos, por otra parte, han actuado teniendo muy presente, aunque a menudo en forma distorsionada, los anteriores acuerdos con los Estados Unidos. La observación final es que la capacidad de este país para generar sucesos en la región ha disminuido en los últimos años, como contrapartida del crecimiento de instituciones, ideologías y fuerzas externas que le hacen competencia.

Estas observaciones reducen los argumentos de que la política estadounidense merece todo el crédito por los progresos realizados hacia el desarrollo de las instituciones democráticas, o, por el contrario, de que es responsable de crear y sustentar el dominio militar del sistema político.<sup>43</sup> Pero quedan sin contestar varias interrogantes básicas. ¿Qué factores limitantes deben ser tenidos en cuenta al analizar la repercusión de las influencias externas en las relaciones cívico-militares en la región? ¿Hasta que punto puede y/o debe haber una percepción común de amenazas, objetivos y métodos aceptables para enfrentar las amenazas y alcanzar los objetivos? Finalmente, ¿cómo y hasta que punto pueden las influencias externas contribuir a conseguir los resultados deseados en esta región? Un factor de limitación constante es la amplia variedad de puntos de vista contrastantes y a menudo conflictivos con respecto a los que pueden y deben ser los objetivos de la política estadounidense. Los acuerdos entre los Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de la región pueden fácilmente generar cinco o más percepciones diferentes de resultados deseables. Por ejemplo, una administración norteamericana puede favorecer un programa de entrenamiento militar como medio de contrarrestar la influencia de otras naciones, el Congreso puede aprobarlo como una forma de inculcar a los oficiales de la región valores estadounidenses, los militares norteamericanos pueden promoverlo por el mejoramiento de las capacidades técnicas y las oportunidades que brinda para establecer contactos directamente entre militares, los militares de la región pueden ver el programa como una forma de recompensa o, por el contrario, de enviar a un exilio dorado a determinados oficiales, y de fortalecer el poder y prestigio de la institución dentro del contexto nacional, mientras que el gobierno civil de ese país puede considerar que el valor de tales programas radica en su capacidad de reducir las exigencias militares sobre el presupuesto nacional. Relacionada con esto está la tendencia de los partidarios de los programas de asistencia militar a argumentar que pueden producir resultados que aquellos directamente involucrados saben que son poco probables. Objetivos conflictivos y expectativas exageradas reducen la posibilidad de influencia de cualquier política en la conducta militar.

Vinculados a los conflictos respecto a los objetivos, están los problemas creados por percepciones divergentes de posibles amenazas. Los funcionarios norteamericanos y los oficiales militares regionales pueden coincidir en la necesidad de combatir el comunismo y oponerse a la influencia cubano-soviética, pero pueden definir estos términos en formas

muy diferentes. Los oficiales pueden ver como "comunismo" todo aquello que plantea una amenaza a su poder y privilegios, especialmente si va acompañado de la amenaza de juzgar a los militares responsables de las acciones cometidas contra civiles. Bajo esta percepción, las sugerencias de Estados Unidos de que una forma de combatir la amenaza comunista es reducir el papel de los militares en la actividad política tiene poco sentido. En vez de eso, uno encuentra actitudes como la de los cadetes hondureños, que consideraron que la mejor forma de combatir el comunismo era quemar a los sospechosos de subversión en las plazas públicas.<sup>44</sup>

La venta de armas o la negativa a permitir tales ventas se citan frecuentemente como una forma de ejercer influencia sobre las Fuerzas Armadas latinoamericanas.<sup>45</sup> Los partidarios de tales ventas argumentaban que fortalecen la posibilidad de Estados Unidos de presionar a las Fuerzas Armadas para lograr una mayor democratización, mientras que los detractores alegan que proporcionar equipo militar en realidad contribuye a aumentar el dominio de las Fuerzas Armadas en la vida política. La mayoría de los análisis no sustentan ninguna de las dos conclusiones.<sup>46</sup> El abastecimiento de armas a Nicaragua no sirvió para que la Guardia Nacional fuera más receptiva a las presiones estadounidenses; tampoco, sin embargo, lo hizo el embargo de armas de la administración Carter. En Guatemala, la suspensión de asistencia estadounidense ayudó a convencer a los militares hondureños a que permitieran el retorno de un gobierno civil; pero durante principios de la década de los 80, esa misma ayuda contribuyó a que el General Gustavo Álvarez ejerciera una creciente influencia política.

Esto no quiere decir que brindar o negar asistencia militar no tenga repercusiones, sino más bien que la repercusión está condicionada por otros factores, tales como la disponibilidad de fuentes alternativas de abastecimiento, la credibilidad de las promesas y amenazas de los Estados Unidos, la dinámica interna de las relaciones entre civiles y militares de cada nación, y la naturaleza de lo que las instituciones militares perciben como amenazas a su integridad. Los intentos de utilizar la venta de armas y las subvenciones como forma de ejercer influencia a menudo subestiman los sentimientos nacionalistas dentro de las Fuerzas Armadas.

Evaluar los efectos del entrenamiento en la conducta militar y en las relaciones entre civiles y militares resulta aún más difícil. Los detractores del entrenamiento estadounidense argumentan que contribuye a predisponer a los oficiales contra cualquier tipo de reforma e inserción en la vida política.<sup>47</sup> En un estudio realizado en 1977, el Dr. John Fitch encontró que tal entrenamiento podía consolidar o modificar actitudes; pero no descubrió ninguna evidencia de que produjera alteraciones repentinas o radicales.<sup>48</sup> Tales observaciones parecían surgir de las experiencias en el Caribe. El entrenamiento norteamericano fortaleció la percepción del papel de los militares como escudo contra el comunismo, y en algunos casos exacerbó la percepción existente de que las ideas políticas de izquierda constituyen

una amenaza para los militares y la nación. En otros, como en Honduras, a fines de la década del 70' y en El Salvador a mediados de los 80', contribuyó a convencer a los cuerpos de oficiales a que aceptaran un margen más amplio de opiniones políticas y abandonaran el ejercicio del poder político en ciertas áreas determinadas. Pero no hay evidencia de que las haya llevado a transferir su lealtad de la institución militar al gobierno civil, a reconocer el derecho de los civiles a juzgar a los militares por el abuso de poder, o para dejar de limitar y definir las formas en que los civiles están autorizados a ejercer el poder. Toda vez que los militares se han sentido amenazados en su autonomía institucional, han rechazado las presiones norteamericanas y han aumentado su dominio en el proceso político. Este fue el caso en Nicaragua en 1978-79, Guatemala en 1979-82, Panamá en 1986-88, Haití en 1978-88, y la República Dominicana en 1963-65. Queda, por supuesto, la posibilidad de que un entrenamiento intensivo en oficiales recién graduados, con el correr del tiempo, logre alterar actitudes institucionales. En teoría, esto es posible; pero en la práctica, es problemático. Cada vez más, el entrenamiento norteamericano es complementado con el entrenamiento en el propio país o en otras naciones, diluyendo así el impacto de un solo punto de vista. El entrenamiento soviético en Cuba ciertamente ha influido en las actitudes de las Fuerzas Armadas de esta nación, y el entrenamiento cubano-soviético está ejerciendo influencias similares en Nicaragua. Pero en ambos casos las viejas estructuras militares fueron desmanteladas por una revolución, y los nuevos militares fueron simultáneamente la creación y el instrumento de un movimiento político marxista que rechazó las distinciones occidentales entre poder militar y civil, y que buscó afanosamente promover la orientación ideológica suministrada por los instructores extranjeros.

Las influencias norteamericanas también están limitadas y diluidas por las divisiones y la falta de consistencia que caracterizan la política estadounidense. Esto socava la credibilidad de los Estados Unidos. La política de Defensa de los Derechos Humanos del presidente Carter estuvo constantemente sujeta a esta limitación, especialmente cuando los oficiales comenzaron a creer que estas políticas no durarían más allá de las elecciones de 1980. Los Somoza fueron maestros en maniobrar con las divisiones internas de los Estados Unidos y esperar administraciones más favorables a sus intereses.<sup>49</sup> Los conflictos entre el Congreso y el ejecutivo han enviado mensajes confusos y contradictorios a la región, diluyendo aún más la influencia norteamericana. Nada de esto pretende sugerir que las fuerzas externas no han influido en las relaciones cívico-militares en la región, o que tales influencias no serán importantes en el futuro. Por el contrario, la importancia de las influencias externas tiene más probabilidades de crecer que de disminuir, en parte porque la cantidad y variedad de tales influencias aumentará. La vulnerabilidad frente a las presiones internacionales trabajará en contra de un retorno a gobiernos abiertamente militares en Centroamérica, y los cambios seguirán sucediéndose en forma gradual. Los militares de la región buscarán

enfrentar a los actores externos, guiados por móviles propios de su institución.

Pero las influencias externas incidirán en la percepción de estos intereses y de las opciones disponibles para avanzar hacia ellos. Un oficial estadounidense recientemente observó que aunque Estados Unidos no pueda impedir que los militares interfieran en la vida política, su influencia puede, sin embargo, limitar esa intervención y hacer que sean más cuidadosos de las formas en que hacen uso del poder.<sup>60</sup>

Siempre será más fácil exacerbar tendencias negativas en las relaciones civilo-militares que promover positivas, y existirá la tentación constante de buscar un modelo rápido y sin costos allí donde no existe ninguno. Pero con paciencia y, hasta el grado de lo posible, con mayor coherencia, podría ser que, con el tiempo, la influencia estadounidense promueva la democracia en la región y disminuya el nivel de conflictividad en las relaciones entre civiles y militares.

## Notas

1. Frederick M. Nunn, *Yesterday's Soldiers* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1983), pp. 110-11.

2. Por información sobre estos intentos, ver Louis A. Perez Jr., "Supervision of a Protectorate: The United States and the Cuban Army, 1898, 1906" *Hispanic American Historical Review* 52 (mayo 1972): 250-71; Richard Millet, *Guardians of the Dynasty* (Maryknoll, N.Y.: Orbis, 1977); Marvin Goldwert, *The Constabulary in the Dominican Republic and Nicaragua: Progeny and Legacy of United States Intervention* (Gainesville: University of Florida Press, 1982); James H. Mc. Crocklin, *Garde d' Haiti, 1915-1934* (Annapolis, Md.: United States Naval Institute, 1956).

3. Carta del Dr. Dana G. Munro a Richard Millet, 14 de febrero de 1965.

4. Arthur Bliss Lane, ministro estadounidense para Nicaragua, escribió en 1935: "Quienes croaron la G.N. (Guardia Nacional) no comprendieron cabalmente la psicología de la gente de aquí. De lo contrario no habrían legado a Nicaragua un instrumento para borrar del mapa los procedimientos constitucionales. Nunca se le ocurrió al eminente hombre de estado que creó la G.N. que las ambiciones personales acechan en la condición del ser humano, incluso en Nicaragua? En mi opinión, este es uno de los más lamentables ejemplos de nuestra cuota de incapacidad para comprender que no debemos inmiscuirnos en los asuntos de otros pueblos".

Arthur Bliss Lane a Willard Beaujeux, 27 de julio de 1935, *Documentos de Arthur Bliss Lane*, Biblioteca de la Universidad de Yale, New Haven, Connecticut.

5. Thomas M. Leonard *U.S. Policy and Arms Limitation in Central America: The Washington Conference of 1923* (Los Angeles: Universidad del Estado de California, 1982).

6. Steve C. Ropp, *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard* (New York: Praeger, 1982), p.26.

7. El Acuerdo de 1954 entre Estados Unidos y Honduras, un típico ejemplo de este tipo de acuerdos, está reproducido en *Arms and Politics in Latin America* de Edwin Lieuwen (New York: Praeger, 1960) pp. 272-77.

8. Sillard F. Barber y C. Neale Ronning, *International Security and Military Power* (Columbus: Ohio State University Press, 1966), p. 237.

9. Por más detalles ver Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter Fruit* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1982)pp. 205-14.

10. Charles Ameringer, *Don Pepe* (Albuquerque: University of New México Press, 1978), pp. 120-24.
11. Por más detalles sobre este período, ver Hugh Thomas, *Cuba* (New York: Harper & Row, 1971), pp. 985-1030.
12. Michael J. Francis, "Military Aid to Latin América and the U.S. Congress" *Journal of Inter-American Studies* (julio de 1964): 397.
13. Coronel James M. Hanson, "The Influence of U.S. Military Policies Toward Latin America:", tesis M.S. sin publicar, Universidad de Southern Illinois en Edwardsville, 1975, p. 30.
14. Escuela de las Américas, *Catálogo de Cursos* (Panamá: USARSA, setiembre de 1980), p. 10.
15. Thomas Anderson, *The War of the Dispossessed* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1981), pp. 28-29.
16. Para una información a fondo de la política de los Estados Unidos, ver John Barlow Martin, *Overtaken by Events* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1966).
17. Barber y Ronning, *Internal Security*, pp. 127-31; Edwin Ljeuwen, *General Versus Presidents* (New York: Praeger, 1964), pp. 91-94.
18. Esta rebelión se generó, en parte, debido al resentimiento por el uso de parte de Estados Unidos de territorio guatemalteco para entrenar a exilados cubanos para la invasión de la Bahía de Cochinos. Algunos oficiales involucrados en este levantamiento más tarde se convirtieron en dirigentes de movimientos de insurgencia en Guatemala.
19. Un oficial militar estadounidense en Centroamérica me contó esta historia unas pocas semanas después del golpe, y posteriormente oí relatos similares de oficiales hondureños.
20. Robert I. Rothberg, *Haiti: The Politics of Squalor* (Boston: Houghton Mifflin, 1971), pp. 238-39.
21. Martin, *Overtaken by Events*, pp. 416-47, 547-90; Jerome Levinson y Juan de Onis, *The Alliance that Lost Its Way* (Chicago: Quadrangle Books, 1970), p. 86.
22. Levinson y Onis, *The Alliance*, pp. 86-87.
23. Gabriel Agullera Peralta, *La Integración militar en Centroamérica* (n.p.: INCEP, n.d.), pp. 53-59.
24. Para mayor información de los sucesos ocurridos en este período, ver Abraham Lowenthal, *The Dominican Intervention* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1961).
25. Agullera Peralta, *La Integración militar*, p. 39; (U.S.) Southern Command, "Roster of U.S. Military Group Personnel and Ambassadors in Latin America", (Panamá: SOUTHCOM, 30 de setiembre de 198).
26. Hanson, "The Influence of U.S. Military Policies", pp. 22-23.
27. Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *Military Assistance and Foreign Military Sales Facts* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, abril de 1972), pp. 7, 10, 17.
28. Kenneth F. Johnson, Guatemala: From Terrorism to Terror, *Conflict Studies* No.23, (London: Institute for Conflicts Studies, mayo de 1972). pp. 6- 13.
29. En el ejemplar del *Washington Post* del 15 de marzo de 1980, el ex-embajador estadounidense en El Salvador, Murat Williams señaló que cuando arribó a ese país en 1961, "había más hombres en la Misión de la Fuerza Aérea que el total de los pilotos o aviones en El Salvador.
30. Por información sobre el conflicto y sus consecuencias, ver Anderson, *The War of Dispossessed*, y María Virgilio Carías y Daniel Slutsky, *La Guerra Inútil* (San José, Costa Rica: EDUCA, 1971).
31. Agencia Internacional para el Desarrollo, *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations: Obligations and Loan Authorizations, July 1, 1945-September 30, 1980* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981).
32. Informaciones suministradas en entrevistas realizadas en USARSA y en Washington, setiembre-noviembre, 1980.

33. David Rondfelt y Caesar Cerereses, *U.S. Arms Transfers, Diplomacy and Security In Latin America and Beyond* (Santa Mónica, Calif.: Rand, 1977), pp. 34-35.
34. Bishara Bahban con Linda Butler, *Israel and Latin America: The Military Connections* (New York: St. Martin's Press, 1986), pp. 78-81, 146-48, 160-66.
35. Howard J. Wiarda y Michael J. Dryzaneck, *The Dominican Republic: A Caribbean Crucible* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1982) pp. 49-50.
36. Teniente Coronel Edward N. Meserve, "Arms Transfers, Military Assistance and Military Governments in Central America", Paper no publicado, presentado en la conferencias del State Department, "Central America: US Interests and Concerns", Washington D.C. marzo 19-20, 1979.
37. Robert A. Pastor, *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987), pp. 176-77. Este libro brinda la mejor información disponible sobre las negociaciones de la administración Carter con Nicaragua.
38. Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, John A. Bushnell, "Statement Before the Subcommittee on Foreign Operations, House Committee on Appropriations, 25 de marzo de 1980"; Cynthia Anson *Background Information on El Salvador and United States Military Assistance to Central America: Update N. 2* (Washington D.C.: Institute for Policy Studies, noviembre de 1980), p. 2.
39. *Diario de las Américas* (Miami) (8 de setiembre de 1980): 6; (13 de setiembre de 1980): 6.
40. Raymond Bonner, *Weakness and Deceit: US Policy and El Salvador* (New York: Times Books, 1984) brinda un relato fascinante, aunque tendencioso, de los intentos de Estados Unidos por dar una respuesta a los sucesos de El Salvador.
41. K. Larry Storrs, *El Salvador Air: Congressional Action, 1981-1986, on President's Reagan's Requests for Economic and Military Assistance for El Salvador* (Washington D.C.: Congressional Research Service, 18 de marzo de 1987).
42. Este es un tema esencial de Pastor en *Condemned to Repetition*, que destaca que los dirigentes estadounidenses durante la crisis nicaraguense de 1978-79 estuvieron decididos a no repetir los errores de las negociaciones norteamericanas con Castro, pero las medidas aplicadas y los resultados alcanzados resultaron dolorosamente similares. En mi ensayo "Central America", en Robert S. Litwak y Samuel F. Weels, eds. *Superpower Competition and Security in the Third World* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1987), identifiqué por lo menos diez estrategias usadas por los Estados Unidos en un intento por estabilizar Centroamérica durante el primer tercio de este siglo, y encontré ejemplos de opciones políticas similares aplicadas en la última década.
43. Para un ejemplo del último argumento, ver Tom Barry, Beth Wood y Deb Preusch, *Dollars and Dictators: A Guide to Central America* (Albuquerque, N.M.: The Resource Center, 1982).
44. Stephen C. Ropp, "In Search of the New Soldier: Junior Officers and the Prospect of Social Reform in Panama, Honduras and Nicaragua", disertación Ph. D. no publicada, Universidad de California en Riverside, 1971.
45. Para ejemplos del debate sobre este tema, ver *U.S. Arms Transfer Policy in Latin America*, audiencia ante los Subcomité de Asuntos de Seguridad Internacional y Científicos del Comité de Asuntos Exteriores, Cámara de Representantes, Cong. 97, la sesión, 22 de octubre de 1981; y *The Sale of F-5E/F Aircraft to Honduras*, Audiencia ante el Comité de Asuntos Exteriores y Subcomité de Control de Armas, Seguridad Internacional y Ciencia, y sobre Asuntos del Hemisferio Occidental, Cámara de Representantes, 110 Cong., la sesión, 19 de mayo y 4 de junio de 1987.
46. Charles Wolf, "The Political Effects of Military Programs: Some Indications from Latin America", *Orbis* 8 (Winter 1969): 889-90; Philippe Schmitter, "Foreign Military Assistance, National Military Spending in Military Rule in Latin America", in *Military Rule in Latin America: Function, Consequences and Perspectives* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1973), p. 148.
47. Esta actitud no se restringe a la izquierda. Durante un programa de televisión de McNeill-Leher realizado en enero de 1986, Roberto Einsenmann, director del destacado periódico de la oposición, *La Prensa*, se refirió a la USARSA como a una "escuela para dictadores" y

sugirió que el entrenamiento estadounidense había contribuido a la dominación militar en su país.

48. John S. Fitch, *The Political Consequences of U.S. Military Assistance to Latin America* (Carlisle Barracks, Pa.: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 1977), pp. 5-12.

49. En 1979, el último Somoza gobernante podía decir en ese entonces: "Carter dijo que el Shah se quedaría y que yo me iría, pero el Shah se fue y yo aún sigo aquí."

50. Entrevista confidencial, diciembre de 1987.

## **Parte III.**

# **El profesionalismo militar y los roles de las Fuerzas Armadas.**

# 11

## El pensamiento geopolítico

*Jack Child*

Este capítulo examina el pensamiento geopolítico en el Cono Sur de Sudamérica durante las últimas décadas, poniendo énfasis en las relaciones entre el pensamiento geopolítico, los militares y la democracia.

El pensamiento geopolítico sudamericano es poco conocido o comprendido fuera de la región. Sin embargo, en los últimos años se ha ido entendiendo cada vez más que asociar esta forma de pensamiento estratégico con los militares latinoamericanos podría aclarar la forma en que estos perciben su rol en los asuntos internos e internacionales.

En particular ha habido numerosas indicaciones de que el pensamiento geopolítico está ligado a la doctrina y a los estados de seguridad nacional que han caracterizado en gran medida al Cono Sur de América del Sur durante el último cuarto de siglo.<sup>1</sup>

Como resultado, los analistas de los asuntos cívico-militares han comenzado a prestar atención a este pensamiento geopolítico.<sup>2</sup> Sin embargo, el mismo ha tomado la forma de declaraciones muy generales, respaldadas por referencias ocasionales a artículos dispersos en la bibliografía. Este capítulo intenta analizar sistemáticamente este pensamiento geopolítico, examinando las publicaciones principales y rastreando una serie de temas que han aparecido a través de los años.

### **Pensamiento geopolítico: raíces, características y significado**

La raíz fundamental de gran parte de la primera bibliografía geopolítica del Cono Sur es el concepto orgánico de nación-estado. El mismo sostiene que las naciones-estado son análogas a organismos vivientes que nacen, crecen, buscan espacio y recursos para vivir, con el fin de aumentar su poder y luego, finalmente decaer y perecer. El concepto del estado orgánico tuvo una fuerte influencia de las ideas geopolíticas europeas del siglo diecinueve, especialmente de las de la escuela germánica. Adolf Hitler y los nacional-socialistas utilizaron una corriente de la escuela germánica para proporcionar una justificación pseudointelectual a alguno de sus planes, por medio de los cuales Alemania ampliaría su *Lebensraum* (espacio vital) a costa de sus vecinos. Como consecuencia, el pensamiento geopolítico europeo se desprestigió después de la Segunda Guerra Mundial, aunque un pequeño número de simpatizantes militares y civiles lo mantuvieron vivo en el Cono Sur de América.<sup>3</sup>

Los defensores del sueño orgánico de la nación-estado, tienden a tener un punto de vista pesimista y darwiniano de las relaciones internacionales, en el que los estados poderosos se hacen más fuertes y los débiles se someten o perecen. El estado orgánico, especialmente en sus etapas iniciales, se ve vulnerable a los ataques de otros estados orgánicos que compiten por espacio y recursos limitados. Los militares tienden a identificarse estrechamente con esta nación-estado orgánica y hallan que su misión primordial es la de defender firmemente al estado orgánico de estos enemigos internos y externos.

Utilizando la metáfora biológica, los enemigos internos del estado orgánico se ven como células malignas que se han echado a perder y están atacando a su huésped. Los militares primero intentan detener el avance de estas células cancerosas a través de la terapia y de medios represivos. Si esto no se logra, es necesario entonces realizar el último paso draconiano que es la eliminación quirúrgica (extirpación). Este tipo de mentalidad lleva a la comprensión de que el estado se encuentra por encima de la célula individual reemplazable, y dentro de las Fuerzas Armadas, algunos militares la utilizaron para justificar los abusos cometidos por los estados de seguridad nacional cuando tuvieron que enfrentar la subversión de inspiración marxista en los 60' y 70'.<sup>4</sup>

Los adversarios externos del estado orgánico son los vecinos inmediatos y los aliados más distantes de los elementos subversivos detectados. El pensamiento geopolítico del Cono Sur en las últimas dos décadas ha hecho hincapié en la proyección del poder del estado como forma de aumentar el espacio y los recursos propios de la nación. Debido a las limitaciones logísticas que enfrentaron la mayoría de los regímenes militares en América del Sur, el foco principal estuvo constituido por los vecinos inmediatos. Muchas disputas fronterizas muy enraizadas han atraído la atención de mucha de la bibliografía geopolítica del Cono Sur en este período. Frecuentemente, la propia nación se describe como la víctima de una agresión geopolítica en el pasado y como la posible víctima de otras mutilaciones territoriales a menos que sea fuerte y agresiva.<sup>5</sup> Los defensores del pensamiento geopolítico y del estado orgánico, con frecuencia confían en el patriotismo exaltado, la patrioterismo y el chauvinismo para fomentar el apoyo popular a sus causas, y han intentado popularizar las ideas geopolíticas introduciéndolas en los medios de comunicación y en los sistemas educativos toda vez que fuera posible.

Sin embargo, esta popularización ha tenido algo de una calle de una sola vía ya que no ha abierto un pensamiento geopolítico fundamental de los militares a las corrientes civiles externas. La mayoría de los escritores geopolíticos en el Cono Sur son oficiales militares (ya sea retirados o en actividad), y los pocos civiles incluidos, normalmente están vinculados a los militares de una manera o de otra.

Las características generales del primer pensamiento geopolítico del Cono Sur, esbozadas en los párrafos precedentes, hacen pensar que existió una fuerte unión entre el pensamiento geopolítico y los estados de

seguridad nacional en América del Sur en los años 60' y 70', al punto que podría decirse que la geopolítica fue la geografía del estado de seguridad nacional y contribuyó en forma significativa a sentar las bases de la Doctrina de la Seguridad Nacional. En este aspecto es particularmente notorio el caso de Brasil. Everardo Backheuser tuvo una influencia considerable en los líderes que concibieron la revolución militar brasileña de 1964-85, y el efecto de pensadores y asesores geopolíticos posteriores tales como el General Golbery do Couto e Silva también fue significativo en ese período.<sup>6</sup>

También hubo variantes importantes y otras corrientes que se opusieron a esta asociación del pensamiento geopolítico con el estado de seguridad nacional. Sobre todo siempre existió una tendencia de escritos geopolíticos que ignoraban los aspectos más agresivos y hostiles de los partidarios del estado orgánico y, en su lugar, ponían énfasis en el desarrollo nacional de los recursos nacionales y acercamientos cooperativos hacia los estados vecinos. Internamente, esta "geopolítica desarrollista" se ha concentrado en las relaciones entre la geografía, los recursos y el crecimiento nacional y ha acentuado formas en las cuales las zonas distantes de la nación podrían converger en forma eficaz en la corriente principal de la vida económica, cultural y política del país. Los ejemplos de esta tendencia son los intentos de desarrollar sistemas hidrofluviales y movilizar las capitales nacionales hacia el interior. Internacionalmente, este acercamiento cooperativo ha convergido en la integración sudamericana y en las formas a las cuales podrían dirigirse conjuntamente los problemas económicos y políticos de la región. Los ejemplos son proyectos hidroeléctricos internacionales y políticas coordinadas hacia el sector de la Antártida que está orientado hacia América del Sur.

Como se apreciará en los datos y cuadros presentados en este capítulo, hay fuertes indicadores de un cambio importante en el pensamiento geopolítico en Sudamérica poco después del conflicto Malvinas-Falklands en 1982. El cambio está lejos de las formas primitivas más agresivas y nacionalistas del pensamiento geopolítico y está dirigido hacia las corrientes más cooperativas e integradoras. Aunque el conflicto del Atlántico Sur (y el resentimiento por el apoyo de Estados Unidos a Gran Bretaña) podría haber sido un catalizador en este proceso, parece que otros factores pueden haber contribuido a este cambio, incluyendo una influencia cada vez menor de los Estados Unidos en la región, la solución de las diferencias entre Argentina y Chile sobre las Islas del Canal de Beagle, el re-acercamiento argentino-brasileño, y acercamientos conjuntos al problema de la deuda externa.

Por lo tanto, la importancia del pensamiento geopolítico en el Cono Sur puede resumirse en términos de los lazos que tenía con los estados de seguridad nacional de los 60' y 70', y también de los movimientos hacia la integración y cooperación sudamericana en los 80'. Cualquiera de estos dos elementos se ponen de manifiesto en la bibliografía contemporánea, y

existe el peligro de que el lado más agresivo del primitivo pensamiento geopolítico, que todavía permanece, pueda prevalecer otra vez. Se puede desarrollar la relación entre el pensamiento geopolítico y la democracia como un corolario: los aspectos negativos del pensamiento geopolítico son una amenaza para la democracia sudamericana, especialmente esas corrientes que apoyan al estado de seguridad nacional y miran a los vecinos con hostilidad. El lado positivo, subrayar los acercamientos de integración y cooperación sudamericanos a los problemas comunes, puede ser útil para reforzar el delicado proceso de democratización en el Cono Sur, consolidando la base económica de la región y disminuyendo la probabilidad de un conflicto entre los países.

Una faceta final de la geopolítica que recalca su importancia es el modo en que da una idea del pensamiento militar del Cono Sur, que frecuentemente desconoce el observador extranjero. El pensamiento geopolítico sudamericano es importante en el análisis final porque el militar sudamericano piensa en forma geopolítica y tiende a considerar su rol y a los estados vecinos en términos geopolíticos. En las instituciones de educación militar que dan a los oficiales su formación profesional, la geopolítica se toma seriamente como la disciplina que en gran medida influye en la estrategia, las relaciones internacionales y el desarrollo nacional. Si se lee cuidadosamente la bibliografía geopolítica pueden presagiarse eventos importantes. Por ejemplo, varias publicaciones geopolíticas y militares argentinas en 1981 contenían predicciones implícitas y a veces explícitas de lo que finalmente sucedió el 2 de abril de 1982.<sup>7</sup>

### **Un examen de las publicaciones geopolíticas La base de datos y la metodología.**

La base de datos usada en este análisis se compone de un conjunto de 2200 artículos bibliográficos que tratan sobre el pensamiento geopolítico, los militares latinoamericanos, el sistema militar interamericano, varias situaciones de conflicto sudamericanas, y la Antártida. Se entraron los artículos bibliográficos en un programa de computadora de base de datos, que permitió el almacenamiento por año de edición, país, autor, título e información contenida en la publicación.

La base de datos inicial se examinó para buscar artículos con contenido geopolítico local. Este proceso tuvo como resultado la identificación de 568 artículos provenientes de un grupo de países latinoamericanos principalmente del Cono Sur. Se notaron posibles enfoques tendenciosos generados por mi trabajo anterior sobre las relaciones internacionales en el Cono Sur y la Antártida, y se intentó buscar bibliografía geopolítica en países fuera del Cono Sur.<sup>8</sup> Sin embargo, como se había imaginado, la gran mayoría de la bibliografía geopolítica latinoamericana proviene del Cono Sur, especialmente de Argentina, Brasil

y Chile.<sup>9</sup>

Los artículos seleccionados se centraban, en general, en los aspectos internacionales de la geopolítica, es decir, en la relación entre la geografía y la proyección de poder, más allá de la frontera de la nación-estado. Esta elección tiende a ignorar la geopolítica interna que enfoca el desarrollo racional de espacio y de los recursos nacionales. También presta poca atención a aquellos aspectos de la geopolítica que, volviendo a la raíz común de la teoría orgánica del estado, tienen relación con la represión y la contrainsurgencia. Estas selecciones se realizaron, en parte debido a que la mayoría de la bibliografía trata aspectos externos, y en parte debido a que no es fácil trazar una línea divisoria entre aquellos de la contrainsurgencia que son por naturaleza geopolíticos y los que son puramente tácticos.

Una vez individualizados los 568 artículos bibliográficos geopolíticos, se codificó cada uno de ellos de acuerdo con los temas geopolíticos más o menos importantes. La capacidad de almacenamiento del programa de base de datos de la computadora permitió tener un orden según estos temas y también otras categorías de información, como se muestra en el siguiente análisis.

### Las publicaciones geopolíticas

El cuadro 9-1 enumera las publicaciones geopolíticas principales del Cono Sur. La primera parte del cuadro enumera las seis publicaciones que tratan principalmente asuntos geopolíticos. Una séptima publicación, la uruguaya *Geopolítica* (Instituto Uruguayo de Estudios Geopolíticos) se editó en forma esporádica a fines de los años 70' y a principios de los 80', pero ya no se publica. Como en el caso de los libros, las publicaciones más importantes son argentinas. *Estrategia*, publicada por el General retirado Juan E. Guglielmelli desde 1969 hasta su muerte en 1983, es por lejos la más influyente, especialmente si se considera que la *Revista Argentina de Estudios Estratégicos* es esencialmente la continuación de *Estrategia*, con muchos de los mismos escritores u miembros del consejo de redacción. *Geosur* ha sido el vehículo principal de la escuela geopolítica "integracionista" uruguaya, dirigida por Bernardo Quaglioni de Bellis, y la *Revista Chilena de Geopolítica* deliberadamente establecida por el régimen. La peruana *Estudios Geopolíticos y Estratégicos* es obra del General Eduardo Mercado Jarrín y es la base común de la corriente integracionista y tercermundista de la geopolítica peruana.

Curiosamente Brasil no posee, en forma explícita, ninguna publicación geopolítica. Sin embargo, varias de sus publicaciones militares traen cantidades importantes de este material, especialmente las dos que tienen relación con la Escola Superior de Guerra (*Revista da Escola Superior de Guerra*, y *Segurança e Desenvolvimento*, que publica la asociación de graduados de la ESG).

**Cuadro 9-1**

**Principales publicaciones geopolíticas y estratégicas**

**Argentina**

*Estrategia* (Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales).  
Publicada de 1969 a 1983; 73 números (muchos números dobles)

*Geopolítica* (Instituto de Estudios Geopolíticos). Publicada desde 1984 hasta el presente; 8  
números (hasta diciembre de 1987).

*Revista Argentina de Estudios Estratégicos* (Centro Argentino de Estudios Estratégicos).  
Publicada desde 1984 hasta el presente, 8 números (hasta diciembre de 1986).

**Chile**

*Revista Chilena de Geopolítica* (Instituto Geopolítico de Chile) Publicada desde 1984 hasta  
el presente, 6 números (hasta agosto de 1986).

**Perú**

*Estudios Geopolíticos y Estratégicos* (Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y  
Estratégicos - IPEGE). Publicada desde 1979 hasta 1983 (?), 9 números (hasta diciembre de  
1983).

**Uruguay**

*Geosur* (Asociación Sudamericana de Estudios Geopolíticos e Internacionales). Publicada  
desde 1979 hasta el presente (?), 60 números (hasta abril de 1985).

**Publicaciones Militares con Contenido Geopolítico**

**Argentina**

*Revista de la Escuela de Defensa Nacional.*

*Revista de la Escuela Superior de Guerra.*

*Revista de la Escuela de Guerra Naval.*

*Revista Militar.*

*Revista de Temas Militares.*

**Brasil**

*A Defesa Nacional*

*Mar* (Boletim do Clube Naval)

*Revista Marítima Brasileira*

*Segurança e Desenvolvimento* (ESG Alumni Organization).

**Chile**

*Memorial del Ejército.*

*Revista Geográfica de Chile.*

*Revista Marina de Chile.*

*Seguridad Nacional.*

**Ecuador**

*Revista Geográfica* (Instituto Geográfico Militar).

**Perú**

*Defensa Nacional* (Centro de Altos Estudios Militares).

## **Identificación de los temas en las publicaciones**

Se utilizaron un total de 568 números de publicaciones y otros artículos varios (monografías, panfletos) para identificar los temas principales de la bibliografía geopolítica del Cono Sur.

Los artículos se codificaron por tema y se tabularon. Los cuadros 9-2 y 9-3 muestran los resultados de este proceso. El cuadro 9-3 muestra los mismos temas ordenados por intervalos de 5 años, hasta el período 1982-1986.

Dos temas importantes relacionados entre sí, no fueron codificados separadamente porque se exponen en forma muy coherente en casi toda la bibliografía: la búsqueda nacional de la "grandeza" y la creencia de que el propio país ha sido la víctima de las agresiones geopolíticas pasadas y debe ser de alguna manera recuperarse de estas derrotas históricas.

Las observaciones principales que se deducen de los cuadros 9-2 y 9-3 confirman que la producción de la bibliografía geopolítica en el Cono Sur es principalmente argentina (seguida por la chilena, la brasileña, la uruguaya y la peruana).

Además, la presentación de esta bibliografía sigue atentamente la institución del estado de seguridad nacional, ya que se presentó muy poco antes de los años 60' y llegó a su punto culminante en el período de 1977 a 1981.

Como era de esperar, los temas principales tendían a alcanzar su punto máximo cuando una crisis político-militar relacionadas con ese tema se destacaba. Se puede rastrear el crecimiento y la disminución de esas crisis durante las últimas dos décadas a través de un análisis cuidadoso de la aparición y desaparición de estos temas en la bibliografía.

Más aún, hubo momentos en que la bibliografía geopolítica presagió la crisis y, en realidad, puede haberla incitado. Anteriormente se mencionó un ejemplo del fenómeno del presagio con relación a la "recuperación" de las Malvinas/Falklands por parte de Argentina en 1982, se preparó el terreno real para la invasión, y varios artículos reclamaron acción militar contra Gran Bretaña si fallaban las negociaciones antes del 150 aniversario de la "usurpación" británica de 1833.<sup>10</sup> Un ejemplo primario de la función incitativa de los escritos geopolíticos fue la crisis del Canal de Beagle de 1977-78, cuando muchos de los escritos en Argentina y Chile incluían afirmaciones altamente agresivas con respecto al oponente, y eran comunes las amenazas de acción militar en la bibliografía geopolítica.<sup>11</sup>

Los temas geopolíticos proponderantes hoy en día son tres que están interrelacionados: el Atlántico Sur, Falkland/Malvinas y la Antártida. El rasgo principal de estos tres temas está constituido por la atención cada vez menor prestada a una cantidad de tensiones pasadas que han dejado de tener tanta importancia: la soberanía de las Islas del Canal de Beagle, la rivalidad entre Brasil y Argentina, las tensiones en la cuenca del Río de la

Plata por proyectos hidrográficos, y la preocupación por una o más naciones del Cono Sur que producen armas nucleares.

**Cuadro 9-2**

**Temas Geopolíticos en artículos de publicaciones por país**

Tema	A	B	Ch	U	P	E	B	Otr.	Total
1. Atlántico Sur	42	12	7	5	1	0	0	2	69
2. Antártida	25	15	15	3	8	1	0	1	68
3. Malvinas/Falkland	48	0	5	3	2	0	0	0	58
4. Canal de Beagle	24	1	13	3	2	0	0	1	44
5. Pacífico Sur	1	0	26	0	3	0	0	1	31
6. Argentina-Brasil	28	2	0	0	0	0	0	0	30
7. Integración	5	0	0	10	7	0	0	1	23
8. Andes Sur	10	0	8	0	0	0	0	0	18
9. Mar boliviano	5	0	5	2	0	0	1	0	13
10. Cuenca del Amazonas	6	2	0	3	2	0	0	0	13
11. Hidrografía	8	1	0	0	0	0	0	0	9
12. Nuclear	9	0	0	0	0	0	0	0	9
13. Crítica	1	1	2	0	1	0	0	0	5
14. Ecuador-Perú	0	0	0	0	4	0	0	0	4
15. Río de la Plata	3	0	0	0	0	0	0	0	3
16. Generales y otros	68	27	20	15	22	11	1	7	171
TOTAL	283	61	101	44	52	12	2	13	568

**REFERENCIAS:**

- A: Argentina
- B: Brasil
- Ch: Chile
- U: Uruguay
- P: Perú
- E: Ecuador
- B: Bolivia
- Otr.: Otros

**Cuadro 9-3 Temas geopolíticos en artículos de diarios, cada intervalos de cinco años**

Tema	Antes 1947	1947-51	1952-56	1957-61	1962-66	1967-71	1972-76	1977-81	1982-86	Total
1. Atlántico Sur	0	0	1	0	0	3	6	22	37	69
2. Antártida	0	1	5	1	0	1	13	16	31	68
3. Malvinas/Falkland	0	0	0	0	0	1	0	13	45	59
4. Canal de Beagle	0	0	0	0	0	1	5	25	12	43
5. Pacífico Sur	0	5	4	1	0	1	2	3	15	31
6. Argentina-Brasil	0	0	0	0	0	3	16	9	2	30
7. Integración	0	0	0	0	1	1	3	9	9	23
8. Andes del Sur	0	0	3	1	1	3	3	7	2	18
9. Mar boliviano	0	0	0	0	0	0	5	6	2	13
10. Cuenca Amazonas	0	0	0	0	0	0	3	10	0	13
11. Hidrografía	0	0	0	0	0	1	1	5	2	9
12. Nuclear	0	0	0	0	0	0	5	1	3	9
13. Crítica	0	0	0	0	0	0	0	2	3	5
14. Ecuador-Perú	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
15. Río de la Plata	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
16. Generales y otros	1	1	1	1	2	14	36	67	45	171
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>101</b>	<b>200</b>	<b>208</b>	<b>568</b>

221

## **Temas en la bibliografía geopolítica**

Las características principales de los temas más importantes en la bibliografía geopolítica del Cono Sur, presentados en categoría-orden de frecuencia son las siguientes.

### **El Atlántico Sur**

Esta región geopolítica se compone del Océano Atlántico desde el Ecuador hasta el límite norte de la región del Tratado de la Atlántida (60 grados del paralelo sur) y desde la costa este de América del Sur hasta África. En esta área se incluyen las Falklands/Malvinas y las Islas del "Arco de las Antillas del Sur": Georgia del Sur, Sandwich del Sur, Orcada del Sur y Shetlands del Sur. A los ojos de la mayoría de los analistas geopolíticos, estas islas crean una continuidad entre el continente sudamericano y la Antártida. Para Argentina, el asunto principal en esta zona es la soberanía de las Islas Malvinas, que llevó a la guerra con Gran Bretaña en 1982. Sin embargo, los geopolíticos argentinos también ponen énfasis en el Mar argentino que corresponde a la porción del Atlántico Sur que está frente a la Argentina, y se extiende desde el Río de la Plata hasta la Antártida. Para los otros países sudamericanos, el Atlántico Sur es un tema geopolítico más importante que las propias Islas Falklands/Malvinas. Como indican los cuadros 9-2 y 9-3, el interés comenzó antes de la crisis de 1982. También se percibe en forma coherente en la bibliografía geopolítica de Brasil, Uruguay y Chile.

En el caso de Brasil, interés geopolítico en Atlántico Sur puede remontarse a sus primeros escritores, que con frecuencia apuntaban que aunque Brasil tuviera preocupaciones geopolíticas continentales más importantes (ocupar las tierras centrales de la cuenca del Amazonas y trasladar su capital), también debería valorar los Estrechos del Atlántico (desde Dakar a la saliente nordeste de Brasil), y al Atlántico Sur en general, como un terreno en el cual puede proyectar su poderío mientras se encamina hacia la "grandeza". A principios de los 80', el interés creciente de Brasil en la Antártida hizo que sus autores geopolíticos observaran al Atlántico Sur como la ruta lógica hacia ese continente. Después de la guerra del Atlántico Sur en 1982, hubo un interés creciente en las responsabilidades del Tratado de Río, Brasil, para defender la zona.<sup>12</sup> En ocasiones este asunto se trató de manera bastante mordaz en función de que ahora se aclaraba que otras naciones sudamericanas (como la Argentina) no eran capaces de defenderse.

Los intereses geopolíticos uruguayos en el Atlántico Sur se derivan de una larga historia marítima en la región y del hecho que Uruguay tiene mejores puertos naturales que Argentina. Muchas de las expediciones coloniales españolas al Atlántico Sur partieron de Montevideo y esto tiene en la actualidad implicancias geopolíticas para los intereses uruguayos en el Atlántico Sur y en la Antártida.

Los intereses chilenos en el Atlántico, podrían parecer sorprendentes, pero están relacionados con el notorio rol geopolítico de Chile como guardián de los tres pasajes más importantes entre el Atlántico y el Pacífico (Estrecho de Magallanes, Canal de Beagle y el Pasaje Drake). Ha sido una constante en el pensamiento geopolítico chileno el introducirse lo más posible en el Atlántico Sur y trasladar la línea divisoria aceptada entre el Atlántico y el Pacífico lo más al este posible.<sup>13</sup> A este respecto, los geopolíticos chilenos han afirmado firmemente la idea de que la línea divisoria natural no es el meridional Cabo de Hornos (como lo afirmarían los geopolíticos argentinos), sino el Arco de las Antillas del Sur. Esto socavaría severamente el atesorado concepto argentino del Mar Argentino y la continuidad entre la Argentina continental, insular y antártica.

### Antártida

La Antártida ha sido un tema recurrente en la bibliografía geopolítica sudamericana. En los últimos quince años el interés ha aumentado de manera constante, al punto tal de convertirse un tema relevante, y todo parece indicar que va a ser aún más importante en el futuro cercano, debido a que muchas naciones (varias sudamericanas al frente) se preparan para una posible revisión del Tratado de la Antártida en 1991 o más adelante. La Antártida es la última superficie de tierra en el mundo que no se encuentra bajo ninguna soberanía nacional efectiva, y que presenta muchas características atractivas para los geopolíticos que buscan espacio y recursos disponibles en esta "Lebensraum congelada". La bibliografía geopolítica anterior sobre la Antártida, tenía tendencia a ser altamente nacionalista, afirmando los derechos y actividades realizadas en la región por parte de la nación del autor, y minimizando aquellos de otros contendientes. La bibliografía geopolítica reciente sobre la Antártida es cualitativamente diferente de la del período anterior a 1982<sup>14</sup>, y ha comenzado a indicar acercamientos cooperativos a la zona sudamericana (o latinoamericana) como forma de contrarrestar la presencia extrahemisférica en la región.

Las dos naciones sudamericanas con historia más larga de interés y presencia en la Antártida son Argentina y Chile, y esto se refleja en la literatura geopolítica. Sin embargo, Brasil y Uruguay ahora tienen bases permanentes en la Antártida y son miembros plenos (consultivos) del Sistema del Tratado de la Antártida. Perú y Cuba también son miembros del Sistema del Tratado y tienen presencia en la Antártida por medio de prolongadas visitas a las bases de la Antártida pertenecientes a otros países. Los autores geopolíticos de Ecuador también han mencionado sus intereses potenciales en la Antártida. En todos estos países la bibliografía que trata sobre la Antártida ha sido útil para aumentar la conciencia nacional en cuanto a la Antártida específicamente y a las regiones sureñas en general. El cambio de la literatura geopolítica sobre la Antártida posterior a 1982, altamente nacionalista, hacia acercamientos más cooperativos en la Antártida sudamericana, quizá sea un importante presagio de las

posiciones coordinadas latinoamericanas en la región. Esto es especialmente significativo dadas las incertidumbres acerca de la Antártida en el período posterior a 1991.<sup>15</sup>

### **Malvinas/Falklands**

Como era de esperar, la mayoría de los escritos sobre Malvinas/Falklands son argentinos y respaldan la opinión argentina de que las islas son incuestionablemente argentinas y deben retornar a su control. El análisis geopolítico de las islas afirma su valor como una base desde la cual se puede controlar el Pasaje Drake (un punto de obstrucción naval clave), los recursos de las zonas (petróleo, peces, krill) y su importancia en función de las disputas sobre la Antártida de Argentina y Gran Bretaña.<sup>16</sup>

No obstante, si bien como muestra el cuadro 9-2, los artículos geopolíticos predominantes sobre las Malvinas/Falklands son de origen argentino, el asunto también está presente en otros países. Desde una valoración cualitativa, hay diferencias interesantes en el modo en que se trata en otros países. En Perú y Venezuela (los aliados más firmes de Argentina en la guerra), los escritos respaldan mucho a la Argentina. En el caso de Venezuela, existen paralelos específicos y claros, con la disputa de Essequibo con Guyana.<sup>17</sup> En Brasil y Chile, las dos naciones sudamericanas más reacias a ver la victoria de Argentina, los escritos son más limitados. En realidad, estos dos países a veces se refieren a las islas como las Falklands, utilizando el nombre británico, y existen numerosos análisis mordaces sobre los defectos militares mostrados por la Argentina durante el conflicto.<sup>18</sup>

### **Las islas del Canal de Beagle**

Este asunto fue, en esencia, un problema bilateral entre Argentina y Chile, aunque como muestra el cuadro 9-2, recibió atención en artículos geopolíticos de otras naciones. La bibliografía geopolítica de ambos países fue altamente patriótica y provocativa en los años 70' y alcanzó su máximo en 1978 cuando hubo movilización para una guerra.<sup>19</sup>

La intervención del Vaticano logró debilitar las tensiones y la firma de un tratado en 1984, entre Argentina y Chile, presumiblemente, quitó este tema específico de futuras consideraciones geopolíticas.

Sin embargo, un grupo importante de autores geopolíticos argentinos, altamente nacionalistas, continúa insistiendo en que el asunto no está liquidado, que a la Argentina la estafaron, y que no pueden dejarse de lado las implicancias geopolíticas del problema en la Antártida argentina y en los intereses del Atlántico Sur. Juicios más alentadores aseguran que la solución a este problema fue un triunfo capital para la nueva administración de Raúl Alfonsín, ya que eliminó una situación de conflicto potencial y por lo tanto una justificación para los abultados presupuestos e influencia de los militares. De esta manera el caso del Canal de Beagle también es útil como ilustración de las relaciones entre el pensamiento geopolítico agresivo, los militares y la democracia.

### **El Pacífico Sur**

Los escritos geopolíticos que enfocan esta región son fundamentalmente un legado de la Guerra del Pacífico de 1879-83. Desde la perspectiva chilena las conquistas territoriales de Chile a costa de Perú y Bolivia durante la guerra son un ejemplo magnífico de las diferentes "leyes" geopolíticas y de la expansión exitosa de Chile de acuerdo con la teoría orgánica del Estado. Los escritos geopolíticos chilenos más recientes que tienen que ver con el Pacífico advierten los peligros de una penetración soviética y cubana en la región.<sup>20</sup>

La bibliografía geopolítica peruana se rehúsa a aceptar la dominación chilena en el Pacífico Sur. En el momento del centenario de la Guerra del Pacífico las tensiones entre Chile, Perú y Bolivia eran realmente altas, y la guerra era un tema primordial en la bibliografía geopolítica peruana del momento. Más recientemente, los escritos geopolíticos peruanos sobre la cuenca del Pacífico afirman que esta región está pasando a ser importante para toda la humanidad y que Perú debe jugar un rol de liderazgo en la zona.<sup>21</sup>

### **Las relaciones argentino-brasileñas**

Una situación en parte similar surge a partir de un análisis de la bibliografía geopolítica acerca de las relaciones argentino-brasileñas. Este es también un asunto primordialmente bilateral, aunque está relacionado con una cantidad de otras áreas, como ser la geopolítica de los estados-tapón, el Atlántico Sur y la Antártida. Como muestra el cuadro 9-2, gran parte de la bibliografía geopolítica es de origen argentino, esto refleja la casi obsesión de los pensadores geopolíticos argentinos en cuanto al estatus relativo de los dos países y un sentimiento de que la Argentina está constantemente perdiendo terreno. Los autores geopolíticos brasileños no dejan de prestarle atención al tema, pero confían más en el estatus de Brasil y en mirar el asunto como algo de menor importancia. A fines de los años 60' y principios de los 70', este fue un tema de importancia capital en los escritos geopolíticos argentinos, especialmente en la influyente publicación *Estrategia* que presentaba en forma consistente el argumento de que Brasil era un instituto subimperial de Estados Unidos y que no debiera ser verdaderamente considerado como latinoamericano en tanto no rompiera sus cerradas y malsanas ataduras con Estados Unidos.<sup>22</sup> A los ojos de muchos de estos analistas, esto sucedió durante la administración Carter y preparó el terreno para la mejora sustancial de las relaciones argentino-brasileñas a comienzos de los años 80. Esto está demostrado en el cambio cualitativo de la bibliografía geopolítica de los últimos cinco años sobre las relaciones argentino-brasileñas, la que en general dejó de lado el viejo tema de la rivalidad y eligió temas que ponen énfasis en la cooperación brasileño-argentina al servicio de la Integración latinoamericana.

### **Geopolítica de integración**

El aspecto geopolítico de la cooperación e integración sudamericana es una importante novedad de la bibliografía. En general, esta corriente sostiene que los tiempos de los pequeños problemas fronterizos entre las naciones latinoamericanas deben abrir paso a acercamientos conjuntos ante problemas comunes. El tema incluye el razonamiento de que los conflictos son utilizados por los militares para alimentar las carreras armamentistas y aumentar su rol político interno.<sup>23</sup>

Las primeras versiones de la bibliografía de integración geopolítica con frecuencia eran argumentos poco disimulados por la hegemonía de las naciones más grandes de Sudamérica, especialmente Argentina y Brasil, o esquemas para la cooperación de los estados-tapón ante los vecinos poderosos y agresivos.<sup>24</sup> Sin embargo, en el contexto posterior a 1982, este argumento abrió paso a la solidaridad latinoamericana. Hasta cierto punto esto parece haber sido un efecto secundario del conflicto de las Malvinas de 1982 y de la crisis de la deuda externa. Con frecuencia, esta corriente de la bibliografía de integración geopolítica contemporánea critica a los Estados Unidos y a las instituciones del sistema Interamericano que se ve que sirven a los intereses de los Estados Unidos y no a los de América Latina. Las ideas del Tercer Mundo influyen fuertemente sobre esta corriente, en especial los argumentos de los autores geopolíticos peruanos, en asociación con el Centro de Altos Estudios Militares (CAEU) y las tendencias reformistas de los militares peruanos.<sup>25</sup>

### **Tensiones en los Andes del Sur (Chile-Argentina)**

Las tensiones bilaterales entre Argentina y Chile no se limitan a las Islas del Canal de Beagle, hay implicados asuntos mayores de rivalidad subregional. Todavía existen diferencias por algunos detalles en la frontera andina y el legado de reclamos y contrarclamos en la Patagonia. La geopolítica demográfica también está comprendida debido a que en la Patagonia argentina viven pocos argentinos y muchos chilenos cruzan la frontera en busca de trabajo. El reciente interés argentino en trasladar la capital federal desde Buenos Aires a una ciudad de la Patagonia fue presentada en la bibliografía geopolítica como un paso hacia la corrección de la histórica negligencia argentina por sus tierras del sur.

### **La salida de Bolivia al mar**

Como indica el cuadro 9-3, los trabajos geopolíticos que tratan acerca de la salida de Bolivia al mar son un fenómeno boliviano esencialmente unilateral y dominan la limitada producción geopolítica de esa nación. En ocasiones los autores geopolíticos chilenos critican estas ideas bolivianas, con frecuencia en términos mordaces, que ponen énfasis en la inferioridad política, militar y racial de los bolivianos.<sup>26</sup>

La bibliografía geopolítica argentina (indicada en el cuadro 9-3) a veces recoge la causa boliviana, presumiblemente como un instrumento anti-chileno.

### **La geopolítica de la cuenca del Amazonas**

Los trabajos geopolíticos brasileños han tenido un fuerte empuje continental afirmando que el corazón sudamericano de la Cuenca del Amazonas es el *Lebensraum* brasileño, que brinda vastos espacios y recursos esenciales para la marcha de esa nación hacia la grandeza.

Varios de los vecinos de Brasil temen que el empuje brasileño en el Amazonas no se detenga en las fronteras internacionales. Existe, por lo tanto, un consistente tema y contra-tema geopolítico que rodea la expansión en vista del Brasil y las acciones que deben tomar las naciones sudamericanas para bloquearlo. Este es uno de los elementos que se observan en la negativa bibliografía geopolítica respecto a las relaciones argentino-brasileñas en los años 60' y 70', y que posteriormente fue alimentado por la sospecha de que la insistencia de Brasil en la celebración de un pacto en la cuenca del Amazonas tuvo una agenda geopolítica oculta, pese a las protestas de los autores brasileños respecto a esta presunción.<sup>27</sup>

El sustancial mejoramiento en las relaciones argentino-brasileñas en los últimos años se ha reflejado en la bibliografía geopolítica en idioma español, la que ahora ha dejado de lado las viejas sospechas acerca de Brasil y apoya una integración más cercana con esa nación.

### **Geografía hidrográfica y proyectos hidroeléctricos**

Este tema prevaleció durante el período en que Brasil y Argentina lanzaban proyectos hidroeléctricos competitivos en el río Paraná, que también involucra a Paraguay y a Uruguay. Gran parte de la bibliografía geopolítica uruguaya del momento se centraba en este tema y hubo trabajos extensos y altamente técnicos en las principales publicaciones argentinas sobre el tema. Con los principales proyectos hidroeléctricos ya finalizados o a punto de ser completados, el tema ha perdido importancia como lo muestra el cuadro 9-3.

### **Preocupaciones nucleares**

En general se considera a Argentina y Brasil como los países en el "umbral" nuclear, con programas de investigación y energía avanzados y con la capacidad de desarrollar un dispositivo explosivo en un período relativamente corto si deciden hacerlo. Como resultado, durante el período de las mayores tensiones argentino-brasileñas en los años 70' un tema importante en la bibliografía geopolítica tocó el asunto de la rivalidad nuclear entre las dos naciones. De ambos lados hubo sospechas considerables (especialmente del argentino), encabezándolas un prominente autor geopolítico argentino, al sostener abiertamente que Brasil estaba haciendo una bomba y que Argentina no podía aceptar esto de manera pasiva.<sup>28</sup> El mejoramiento de las relaciones argentino-brasileñas ha logrado

que este tema se aplacara, y ya no se le presta mucha atención.

### **Críticas del pensamiento geopolítico**

Hablando con propiedad, este tema está fuera de lugar en este análisis ya que no aparece en las publicaciones o libros geopolíticos publicados por los editores del Cono Sur que se especializan en este tipo de literatura. Es, en efecto, un contratema que a veces acarrea posiciones altamente negativas en cuanto al impacto del pensamiento geopolítico del Cono Sur. Con frecuencia las críticas ponen énfasis en el concepto orgánico del estado, apoyadas por los geopolíticos y las asociaciones cerradas entre la Doctrina de la Seguridad Nacional, la represión y el pensamiento geopolítico. Los geopolíticos son militaristas, violentos y antidemocráticos. Dada la naturaleza de los estados de seguridad nacional del Cono Sur en el último cuarto de siglo, se entiende que gran parte de esta literatura ha sido escrita por críticos del extremo liberal del espectro y con frecuencia se edita en el exilio (a menudo en México). Este tema llegó a su punto cumbre en el último período del ejercicio de los estados de la seguridad nacional. Con la redemocratización de muchos de los países del Cono Sur, existió una corriente importante de críticas a los geopolíticos y advertencias de que el pensamiento geopolítico (especialmente entre los militares) contiene amenazas contra estas democracias vulnerables.<sup>29</sup> A fines de los años 80', un Chile cada vez más aislado fue la mira de gran parte de esta crítica en las publicaciones de otras naciones: un artículo reciente en la *Revista de Temas Militares* argentina se titulaba: "Pinochet: el Führer de sudamericano", subrayando la importancia de las ideas geopolíticas.<sup>30</sup>

### **Tensiones entre Perú y Ecuador**

La limitada producción geopolítica de Ecuador se concentra en sus mutilaciones territoriales por parte de Perú durante la guerra de 1941. Los peruanos entienden que el asunto se resolvió en forma definitiva con el Protocolo Río de 1942, pero los ecuatorianos señalaban que se firmó bajo coacción y que por esta razón y por diversos problemas técnicos no es válido. Al igual que la disputa boliviano-chilena sobre la salida al mar, este es un asunto esencialmente bilateral, fuertemente defendido por la bibliografía geopolítica ecuatoriana y que niegan los trabajos geopolíticos peruanos. Incidentes fronterizos periódicos, incluyendo uno particularmente sangriento en 1981, hacen que el asunto esté candente.<sup>31</sup>

### **La cuenca del Río de la Plata**

La geopolítica de la Cuenca del Río de la Plata preocupó a los autores argentinos y uruguayos a fines de los años 60' y de los 70' debido a una serie de asuntos bilaterales no resueltos, así como a los grandes problemas de los proyectos hidroeléctricos en el río Paraná. Acuerdos bilaterales

importantes minimizaron la importancia de este asunto en los años 70'.

### **Conclusiones.**

#### **Pensamiento geopolítico y democracia.**

Los datos presentados en los cuadros y el análisis subsiguiente muestran cómo los trabajos geopolíticos florecieron en el Cono Sur de Sudamérica durante los años 60' y 70' en los estados de seguridad nacional. Desde el comienzo se hicieron evidentes dos corrientes distintas de bibliografía geopolítica: una corriente altamente nacionalista y agresiva que tenía tendencia a ver los vecinos como adversarios, y una corriente integracionista que tendía a quitar importancia al patriotismo excesivo y consideraba a los vecinos como aliados en acercamientos cooperativos e integracionistas a problemas comunes. Inmediatamente después de la guerra del Atlántico Sur de 1982 hubo un cambio, y en la actualidad la corriente que predomina es la que citamos en último lugar.<sup>32</sup>

Es tentador dar por sentada la existencia de una cadena de relaciones causales que provocaría que el pensamiento geopolítico agresivo (ligado a los estados de seguridad nacional) aumentara las tensiones entre los países, lo que, a su vez, sirve como justificación para los crecientes presupuestos militares y aumenta el rol político de los militares, haciendo más difícil que sobrevivan las democracias más frágiles. A la inversa, el pensamiento geopolítico cooperativo e integracionista llevaría a menores tensiones entre los países, menores presupuestos militares, y a una disminución del rol político de los militares, aportando de esta manera más espacio para respirar al proceso de democratización.

Desafortunadamente, estas uniones causales no están claramente divididas en una tipología maníquea de geopolítica patriótica "malvada" y una "buena" geopolítica cooperativa e integracionista. Aunque una posterior investigación detallada, utilizando el análisis del contenido de la literatura geopolítica y los conocimientos de sus autores, podría arrojar otra luz sobre estas posibles uniones causales, con toda seguridad no podrían ser probadas de manera satisfactoria. Debido a la ausencia de la causalidad probada a uno le quedan las firmes indicaciones esbozadas aquí, en el sentido que los estados de seguridad nacional y el pensamiento geopolítico del Cono Sur surgieron a partir de las mismas bases intelectuales (la teoría orgánica del estado) y florecieron en forma simultánea en el Cono Sur durante el último cuarto de siglo, en un momento en que la forma de gobierno imperante era el régimen militar sin elecciones y con frecuencia represivo. Estos regímenes intentaron estimular el crecimiento de los institutos geopolíticos y sus publicaciones, tratando de popularizar el pensamiento geopolítico en los medios de comunicación e insertarlo en los programas de los sistemas educativos centralizados. En todo este proceso se asoció el pensamiento geopolítico al patriotismo y a una percepción en general temerosa de presuntos vecinos hostiles. También existen firmes

indicios de enlaces entre esta forma de pensamiento geopolítico y una serie de conflictos entre los estados de Sudamérica. Con frecuencia se citaron en la bibliografía geopolítica altos niveles de tensión como justificación a regímenes militares grandes y poderosos.

La mayoría de los artículos que fueron considerados en este análisis han sido escritos por oficiales militares retirados. El resto de los autores fueron en su mayoría oficiales militares en actividad y un pequeño grupo de civiles que estaban estrechamente ligados a los militares. Hay poca diversidad o variedad de opinión en este grupo, descartando unos pocos geopolíticos militares que hacen suyas las posiciones tercermundistas.

Hasta cierto punto, la parte principal de los autores geopolíticos representa una pequeña élite y uno debería preguntarse en forma legítima si su influencia es en realidad significativa. Un exámen del número y alcance de los artículos geopolíticos descritos aquí, y el grado en el cual estas ideas geopolíticas han hallado su camino dentro de los medios de comunicación y de las publicaciones populares, hace pensar que la importancia de esta mentalidad se ha sentido, realmente, más allá de los círculos puramente militares donde este material está estrechamente ligado al pensamiento estratégico y los planes de contingencia.

El impacto se revela en decisiones claves tomadas por los dirigentes militares del Cono Sur en los últimos veinticinco años, que basaron muchos de sus programas en conceptos geopolíticos: los planes de Brasil para vastas redes de caminos en el Amazonas, los programas de Chile para el desarrollo de la región sur y la colonización de la Antártida, y los planes del régimen militar argentino para recuperar las islas del sur.

Puede observarse en varias situaciones de conflicto que surgieron a fines de los 70' y principios de los 80' los peligros de mezclar la primera corriente de pensamiento geopolítico agresivo con el nacionalismo e irredentismo. La resolución de algunas de estas situaciones (como el problema del Canal de Beagle) tendieron a reducir el tamaño y los presupuestos de los militares y, por lo tanto, presumiblemente tendieron a fortalecer las orientaciones democráticas en este período.

Sin embargo, todavía siguen sin resolverse muchas de las situaciones de conflicto inspiradas geopolíticamente y, parece ser que su solución podría ofrecer mayor respaldo al proceso de re-democratización.

La corriente positiva del pensamiento geopolítico también ofrece posibilidades interesantes para respaldar el proceso de democratización. La búsqueda de soluciones conjuntas para los problemas ha disminuído las tensiones y ha incidido en la predominancia y el rol de los militares en el proceso político. A este respecto, interesa analizar la hipótesis que el pensamiento geopolítico agresivo y chauvinista conduce efectivamente a aumentar el protagonismo de los militares y amenaza el proceso de consolidación de la democracia. Si tal opinión fuese validada, entonces los intentos por cambiar la naturaleza del pensamiento geopolítico de los militares hacia aspectos cooperativos y de integración, podría tener una repercusión muy positiva en la transición hacia la democracia.

Parece improbable pensar que los militares activos y retirados del Cono Sur dejarán simplemente de pensar en términos geopolíticos o que se detendrá el flujo considerable de escritos geopolíticos documentados en este capítulo. Debido a su formación y a la educación impartida en la carrera militar, las Fuerzas Armadas tienen tendencia a poner énfasis en las relaciones entre objetivos nacionales, poderío nacional, amenazas, hipótesis de guerras y las limitaciones y posibilidades que ofrece el entorno geográfico para proyectar ese poder. Sin embargo, el liderazgo político de los civiles del Cono Sur puede ser un avance importante para alentar a los militares a renunciar a viejas tendencias agresivas y patrióteras propias del pensamiento geopolítico, transformándolas hacia la promoción de acercamientos de integración y de cooperación. La cooperación internacional militar en maniobras, educación, programas de entrenamiento e intercambios personales puede contribuir mucho al respecto, como también puede hacerlo la aplicación de medidas confiables y constructivas para aumentar la confianza entre los regímenes militares vecinos.

Para estimular los aspectos positivos del pensamiento geopolítico, la dirigencia política civil también debería alentar una mayor variedad de puntos de vista geopolíticos y asegurar que personalidades civiles independientes y analistas estratégicos obtengan reconocimiento y que sus opiniones sean tenidas en cuenta por los analistas geopolíticos militares más tradicionales.

Todos los proyectos cooperativos y de integración, como ser el desarrollo de la Antártida Sudamericana, la instauración de una "zona de paz" en el Atlántico Sur y el área del Canal de Beagle, y la verificación y control de un proceso de paz centroamericano, ofrecen posibilidades para el fortalecimiento de formas positivas del pensamiento geopolítico, que apoyan la tendencia democrática en América del Sur.

## Notas

1. Ver Margaret E. Crahan, *Human Rights and Basic Needs In the Americas* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1982), especialmente capítulo 3; Jack Child, *Geopolitics and conflicts in South America: Quarrels Among Neighbors* (New York: Praeger, 1985), capítulo 4; y Julio J. Chiavenato, *Geopolítica, Amia do Fascismo* (Sao Paulo: Global, 1981).
2. Philip L. Kelly, "Avances recientes de la Geopolítica del Brasil", *Geopolítica*, N° 33 (Argentina, 1986): 63-77; Jack Child, "Geopolitical Thinking in Latin America", *Latin American Research Review* 14, N° 2 (1979): 89-111; y Howard T. Pittman, "Geopolitics in the ABC Countries. A Comparison", disertación de doctorado, The American University, 1981.
3. Ver Coronel Jorge E. Atencio, "¿Qué es la Geopolítica?" (Buenos Aires: Pleamar, 1965); y General Augusto Pinochet, "Geopolítica" (Santiago: Andrés Bello, 1974).
4. Chile, Arzobispado de Santiago, "Dos ensayos sobre seguridad nacional" (Santiago, Vicaría de la Solidaridad, 1979); Carlos J. Moneta, *La Reforma Militar* (Buenos Aires, Legasa, 1985), págs. 55-69; y Argentina, Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas, *Nunca Más* (Buenos Aires: EUDEBA, 1985), págs. 473-76.

5. Eriberto Cortese, "La Argentina: país geopolíticamente agredido", *Geopolítica*, N° 21 (Argentina, marzo de 1981): 47-50; Carlos Escudé, *La Argentina: ¿Paria Internacional?* (Buenos Aires: Belgrano, 1984); y Manuel Hornazabal, *Chile: Una patria mutilada* (Santiago: Pacífico, 1969).
6. Ver Mario Travassos, *Projeção Continental do Brasil*, 2da Ed. (Sao Paulo: Nacional, 1925); Everado Backheuser, *A Geopolítica Geral e do Brasil* (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1975); y Child, *Geopolitics and Conflict*, cap.3.
7. General Juan E.Gugliamelli, "Islas Malvinas: exigir definiciones", *Estrategia* N° 67-68 (noviembre 1980-febrero 1981): 5-17; Coronel Luis Alberto Leoni Houssay, "¿Debemos continuar la guerra contra Gran Bretaña?", *Revista de Temas Militares*, N° 7 (julio-setiembre 1983): 13-25; y "Juego de simulación (Islas Malvinas)" *Revista Militar* N° 704 (abril 1981): 46-53.
8. Jack Child, *Antartic and South American Geopolitics: Frozen Lebensraum* (New York: Praeger, 1988).
9. Pittman, "Geopolitics in the ABC Countries".
10. General Juan E.Gugliamelli, "Islas Malvinas: exigir definiciones" *Estrategia* N° 67-68 (noviembre 1980) pp.5-17.
11. Martín Congrains, *Guerra en el Cono Sur* (Lima: Ecoma, 1979); General Juan E. Gugliamelli, ed., *El conflicto del Beagle* (Buenos Aires: El Cid, 1978) y Almirante Isaac Rojas, *La Argentina en el Beagle y Atlántico Sur* (Buenos Aires: Codex, 1978).
12. Theresinha de Castro, "La crisis en las Malvinas y sus reflejos", *Geopolítica* 9, N° 26 (1983), pp. 29-34; Theresinha de Castro, "O Atlántico Sur: Contexto Regional" *A Defesa Nacional*, N° 714 (julio 1984), pp 91-108.
13. Almirante Guillermo Barros González, "El Arco de Scotia", *Revista de Marina* (Chile), N° 777 (febrero 1987),pp. 159-65; Almirante Francisco Ghisolfo Araya, "Chile, país atlántico", *Revista de Marina* (Chile), N° 757 (1982),pp. 712-25; y Pablo Ihl Clericus, "Delimitación natural entre el Océano Pacífico y el Atlántico", *Revista Geográfica de Chile* (Terra Australis), N° 9 (1953), pp. 45-51.
14. Leslie Crawford, "Por un Club Antártico Iberoamericano", *Geosur* (Uruguay), N° 33 (1982), pp 34-43; General Jorge Leal, "La Antártida sudamericana y latinoamericana", *Revista Militar* (Argentina, Círculo Militar), N° 711 (julio-diciembre 1983), pp. 14-17; y Carlos J.Moneta, "América Latina y la Antártida: posibilidades de cooperación intralatinamericana", *Opciones*, N° 12 (setiembre-diciembre 1987),pp. 25-33.
15. Child, "Antartic and South American Geopolitics", cap.3.
16. General Osiris Villegas, "Las razones aparentes y los intereses ocultos tras la actitud británica", *Geopolítica*, N° 24 1982) p. 55.
17. Teniente Coronel Jorge Alvarez Cardier, *La guerra de las Malvinas: enseñanzas para Venezuela* (Caracas: Enfoque, 1982).
18. Almirante Joao Carlos Goncalvez Caminha, "O Atlántico Sur e a Marinha do Brasil", *Revista Marítima Brasileira* (Enero-Marzo 1986) pp.9-20; y Almirante Francisco Ghisolfo Araya, "Conflicto Atlántico Sur: reflexiones" *Revista de Marina* (Chile), N° 751 (noviembre 1982) pp. 717-21.
19. Hugo G. Gobbi, "Problemas australes argentino-chilenos", *Estrategia*, N° 48 (setiembre-octubre 1977) pp. 27-36; Andrés Ruggeri, "Canal de Beagle: algunas reflexiones sobre el laudo arbitral", *Estrategia* N° 45 (marzo 1977), pp.48-61; y Favio Valdivieso "Las cancillerías y el nuevo conflicto limítrofe creado por Argentina", *Memorial del Ejército de Chile*, N° 399 (1978), pp. 42-46.
20. Almirante José T. Merino, "Actividades soviéticas en el Mar de Chile", *Revista de Marina* (Chile), N° 777 (febrero 1987), pp. 226-27.
21. General Edgardo Mercado Jarrín, "Geopolítica de la Cuenca del Pacífico", en General Edgardo Mercado Jarrín ed., *El Perú y la Antártida* (Lima: IPEGE, 1984) págs. 195-218.
22. General Juan E.Gugliamelli, "Argentina-Brasil: enfrentamiento o alianza para la liberación", *Estrategia*, N° 36 (setiembre-octubre 1975), pp. 1-29.

23. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de Lima (CIESUL), *Las Malvinas: ¿conflicto americano?* (Lima: CIESUL, 1982); Julián Licastró, "Unión Latinoamericana de la Teoría de la Práctica", *Estudios Geopolíticos y Estratégicos*, N° 9 (diciembre 1983), pp.5-29.
24. Jorge Nelson Gualco, *Cono Sur: elección de un destino* (Buenos Aires: Fabril, 1972); Bernardo Quagliotti de Bellis, "Nacionalismo e integración", *Geosur* 4 (diciembre de 1979); y Bernardo Quagliotti de Bellis, "Uruguay y su espacio" *Geosur* (Montevideo, 1979).
25. General Edgardo Mercado Jarrín, "Coyuntura Geopolítica Latinoamericana", *Estudios Geopolíticos y Estratégicos*, N° 9 (diciembre 1983) pp.5-20; y Marcelo Jarrín, "Repensar el Continente", *Tercer Mundo* N° 95 (marzo 1987) pp.90-94.
26. Capitán Luis Bravo Bravo, "Bolivia: visión personal de un enigma geopolítico", *Seguridad Nacional*, N° 23 (1982), pp.25-44.
27. Coronel Arthur Cezar Ferreira Reis, "Imperialistas ou Subimperialistas", *A Defesa Nacional*, N° 71 (setiembre 1974), pp.133-38.
28. General Juan E. Guglielmelli, "Y si Brasil fabrica la bomba atómica?", *Estrategia*, N° 34-35 (mayo-agosto 1975), pp. 5-21.
29. "Cambios Geopolíticos en América Latina", *Tercer Mundo*, N° 95. (marzo 1987), pp. 82-89.
30. Coronel Luis A. Leoní Houssay "Pinochet el Führer Sudamericano", *Revista de Temas Militares* (setiembre 1984), pp. 5-20.
31. Francisco Sampedro, *Del Amazonas en 1830 al Cóndor en 1981* (Quito: Quitooffset, n.d.[1981]); Gustavo Pons Muzzo, "Ecuador: pueblo engañado", *Estudios Geopolíticos y Estratégicos*, N° 6 (abril 1981), pp. 34-39.
32. Como ejemplos del reciente pensamiento geopolítico integracionista publicado por los militares del Cono Sur, ver, Coronel José F. Marini, *Geopolítica latinoamericana de integración* (Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Aérea, 1987); Almirante Mario E. Oimos, *La cooperación Argentina-Brasil: núcleo impulsor de la integración latinoamericana* (Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1986) y Luiz de Alencar Araripe, "Cooperación Brasil-Argentina na Area Nuclear", *A Defesa Nacional*, N° 734 (noviembre-diciembre 1987).

# 12 Misiones y estrategia: el ejemplo argentino

Virginia Gamba-Stonehouse

## Estrategia y el rol cambiante del poder militar

En América del Sur, las Fuerzas Armadas han tenido un papel relevante en la formación y el desarrollo de la nación. Revolución e Independencia han sido en su totalidad experiencias militares. Este hecho ha sido exagerado de tal modo, que los militares han percibido su propio rol como el de fundadores de la Independencia y creadores de la unidad nacional. Esto ha llevado a la errónea creencia en que "el país ha sido creado por los militares". Como corolario, los militares creen que el progreso acelerado, particularmente en áreas tales como las comunicaciones y la consolidación de fronteras, incluyendo servicios de transporte avanzados, el control de los recursos de la tierra y su relevamiento, así como la cartografía y la instalación de comunicaciones es una tarea fundamentalmente militar.

Las Fuerzas Armadas militares creían que su rol estaba íntimamente ligado al desarrollo y progreso de sus sociedades. Propusieron vigilar y garantizar los procesos de desarrollo. Así, de acuerdo a su propio conjunto de valores respecto al orden y la disciplina *vis-à-vis* civiles, cuando los militares perciben que sus naciones están siendo mal manejadas o administradas, asocian el desorden con el sistema republicano *per se*, más que con la posibilidad de una mala administración al nivel de los gobiernos existentes en cada momento. Esta percepción de los militares propició actitudes paternalistas hacia los civiles que no fueron exclusivas de la Argentina sino que abarcaron prácticamente el conjunto de América Latina<sup>1</sup>

Los militares sienten que es su deber interpretar los deseos de la "mayoría silenciosa" de sus sociedades, particularmente cuando el desorden interno o la inmovilidad gubernamental en temas económicos o de desarrollo amenaza el futuro de las naciones-estado. Se sienten responsables de la seguridad y la salvaguarda, y de garantizar el futuro de la nación que ellos han contribuido a crear. Pero además, dado que son quienes tienen el monopolio de la fuerza armada es inevitable concluir que cuando hay una situación de crisis la toma del gobierno por parte de los militares del gobierno, es el corolario. Los militares justifican sus acciones porque la aceptación popular de sus intervenciones tiene carácter histórico. Es necesario tener en cuenta que las Fuerzas Armadas parecen más

Impacientes para la exigencia de cambios que para ajustarse a principios democráticos a largo plazo.

Este razonamiento puede contribuir a explicar la histórica ceguera que ha permitido a las Fuerzas Armadas jugar un rol político en las sociedades sudamericanas. Debemos entender que los militares no sólo se consideran la espina vertebral y el guardián del sistema político, sino que consideran que dentro de su rol profesional está el encarnar la protección de los valores nacionales y de los asuntos de defensa y seguridad. Se supone que también deben actuar como militares profesionales con alto nivel de competencia y modernización consecuente en sus unidades de combate.

El problema básico con este rol dual de los militares es que las sociedades sudamericanas -a pesar que prácticamente no hubo ninguna guerra significativa en los últimos cincuenta años- han reconocido a los militares solo en uno de los niveles, como actor político. Los militares ven su rol profesional desde dentro de la institución militar, no desde fuera. Así tanto la opinión pública en general como los líderes políticos en particular, tienden a ignorar la real dimensión de los militares en su segundo rol en tanto profesionales de la defensa.

En estos momentos en que ha resurgido la democracia en casi toda América del Sur, el rol político de los militares no sólo ha disminuído sino que tiende prácticamente a desaparecer. Esto se ha reflejado en la opinión pública, precisamente porque el rol profesional de los militares y sus obligaciones en la defensa no son considerados o percibidos fuera de las instituciones militares. Por otra parte hay percepciones en la opinión pública respecto a los militares como una suerte de "adversario político". La interferencia histórica de los militares en la política en Sudamérica, ha sido la fuente de una tendencia negativa hacia la institución por parte de la opinión pública. Las Fuerzas Armadas se han politizado en un devenir constante, y de este modo han favorecido la creación de feudos en la estructura interna de estas instituciones. Este proceso de feudalización dentro de un cuerpo altamente politizado era y es un real obstáculo para la profesionalización de las Fuerzas Armadas hoy en día.

Por todas las razones ennumeradas hasta ahora, es fácil entender por qué hasta el presente el rol de los militares en tanto profesionales de la defensa no es reconocido por la opinión pública. Este fenómeno a menos que sea entendido y revertido, puede llevar a un aumento del aislamiento social y a una frustración de las Fuerzas Armadas en tanto profesionales, tal como es el caso de la Argentina a partir de 1983.

### **La crisis del rol militar en la Argentina: dos ejemplos**

Las Fuerzas Armadas de la Argentina se perciben a sí mismas como pasando por una crisis multidimensional en el momento de la transición y consolidación de la democracia:

“Todos los militares argentinos -tanto retirados como en servicio- están confrontados a una seria crisis. No solo con relación a su profesión, sino también a su integración en la sociedad argentina. Los indicadores de la crisis son:

- \* derrota política y administrativa después de siete años de gobierno militar;

- \* discusión acerca de los métodos empleados para ganar una guerra no-convencional y sublimitada;

- \* derrota en un conflicto limitado, de carácter convencional, que demostró la flaqueza de la doctrina militar, las debilidades operacionales, la falta de preparación;

y,

- \* el empuje de numerosos oficiales de alto rango fuera de las instituciones militares<sup>2a</sup>

La crisis se ha visto exacerbada por la drástica reducción de los salarios y beneficios recibidos tanto por los oficiales como por suboficiales de esas Fuerzas Armadas. Esto ha provocado que sea común ver ahora a los oficiales desempeñando un trabajo adicional en el ámbito civil para tratar de mantener a sus familias. Otro problema que se debería considerar, es la pérdida de prestigio del militar como persona y la impopularidad general -con respecto a la opinión pública- de la institución.

Visto desde el lado positivo, la existencia de un sentimiento dentro de las Fuerzas Armadas que en su esencia expresa que la institución está pasando a través de una crisis multidimensional en un período democrático, puede actuar como un efecto catalizador y propiciar la unificación, particularmente cuando se les proporcionan metas y objetivos, bajo una dirección política clara y definida. El lado negativo de esta situación, es la falta de integración de las Fuerzas Armadas dentro de la estructura social de su país, o bajo una válida, reconocida y armoniosa base. Al mismo tiempo, la falta de directivas claras y precisas por parte de la dirigencia civil respecto al efectivo rol futuro de los militares en tanto instrumento, perjudica el normal establecimiento de las nuevas relaciones cívico-militares.

La falta de entendimiento acerca del papel de los militares en la sociedad Argentina, así como la ruptura en la relación entre Fuerzas Armadas y opinión pública, ha sido directamente responsable de al menos tres crisis serias en Buenos Aires, tal como la que tuvo lugar durante la Pascua de 1987:

“La Revolución de Pascua fue el resultado de un camino sin salida y de un desentendimiento entre el gobierno del Presidente Alfonsín y

las Fuerzas Armadas acerca de cuál debe ser el rol de las mismas en una democracia....El Presidente Alfonsín llegó al poder teniendo en cuenta tan sólo que lo que él no quería era que las Fuerzas Armadas tuviesen poder político o la posibilidad de recobrarlo.

...Pero el Presidente Alfonsín parecía no tener ninguna idea acerca de qué quería él respecto a las Fuerzas Armadas, y tras varios años de gobierno, su política al respecto seguía sin aclararse.

El Gobierno tenía dos propuestas: primero terminar con la autonomía de los servicios de las Fuerzas Armadas, y su lucha inter-armas perpetua; y segundo, poner fin a la conscripción y si era posible crear un Ejército de carácter profesional moderno. Pero, esto requería un programa concreto en el cual había que ganar respeto y cooperación del lado militar y aquí el gobierno fracasó. A la confusión del gobierno se agregó también la confusión dentro de las Fuerzas Armadas. Estaban profesionalmente desilusionados con sus altos mandos y por la situación de debilidad en la que se encontraban, de Fuerzas Armadas humilladas y divididas. Estos oficiales esperaban con cierto entusiasmo la elaboración de nuevos planes por parte del gobierno democrático. Aún están esperando, pero ahora con desconfianza y resentimiento.

Ellos [los rebeldes de Pascua] dicen que fueron forzados a entrar en el debate político porque el gobierno había aplastado el prestigio de las Fuerzas Armadas y cortado el presupuesto militar prácticamente hasta los huesos. "Ningún militar profesional quiere permanecer en las Fuerzas Armadas si no puede cumplir con su papel como militar", dijo el Mayor Barreiro.

Como el gobierno no les ha asignado un papel, los oficiales argumentan que han sido obligados a realizar un análisis de las políticas del gobierno"<sup>3</sup>

Así como es cierto que esos argumentos existieron en un momento en la Argentina -forzando al gobierno a revisar su política militar-, también es cierto que fracasaron al no tener en cuenta que durante los regímenes militares, también hubo problemas en el claro establecimiento de líneas divisorias entre el rol profesional de las Fuerzas Armadas y la dirección política del país. Un ejemplo de la inhabilidad militar para crear distinciones entre actividades políticas y militares en el período anterior a 1983, lleva a los muy serios errores cometidos durante la guerra de las Malvinas en 1982 y en el inmediato período post-guerra, tal como lo experimentaron las Fuerzas Armadas en sí mismas y antes del inicio del proceso de transición.

En 1982, sólo un puñado de oficiales de alta graduación que manejaban el estado, tenían una clara idea de sus metas de política exterior y de las posibilidades de intervención en las Islas del Atlántico Sur. Sin embargo, el sistema de las Fuerzas Armadas en sí mismo, estaba muy mal preparado profesionalmente para llevar adelante una guerra convencional que requería una participación activa de todos los servicios

en forma coordinada. Necesitaba además un notorio respaldo moral a nivel de la población. Cuando la guerra del Atlántico Sur terminó, el inmediato golpe de estado que siguió, deponiendo al General Galtieri, demostró la división entre los tres servicios y también entre aquellos oficiales que habían implementado las decisiones políticas (y quienes vieron la intervención militar como un instrumento para forzar negociaciones internacionales) y aquellos oficiales que pensaban que estaban peleando simplemente por propósitos territoriales (para los cuales el objetivo de la intervención no incluía futuras negociaciones). Por último la derrota no fue debida solamente a la falta de profesionalismo en las fuerzas -y a la ruptura de un inefectivo sistema burocrático que fue incapaz de coordinar políticas y estrategias-, sino fundamentalmente a una decisión de intervenir tomada por militares a nivel político, pero que no fue consultada con el sistema militar en sí mismo. El resultado definitivo fue la intervención militar y el rescate de un sistema que no funcionaba<sup>4</sup>.

El único lugar donde las políticas eran coordinadas tanto a nivel profesional como político, fue en la llamada Junta Militar, que fuera disuelta en 1982 y no fuera reestablecida sino hasta un mes antes de las elecciones de 1983. Esta fue la situación que el gobierno civil encontró. Es interesante resaltar que el sistema de toma de decisiones en Argentina en la época del régimen militar tomaba decisiones políticas en su cúpula. No delegaba responsabilidades hacia niveles más bajos, y esta falta de comunicación entre las diversas agencias responsables llevó a una obvia debilidad también en los lazos civiles-militares<sup>5</sup>.

El gobierno democrático no ha podido aún romper con la forma anterior de coordinación simplemente por lo alto, ni ha podido establecer una fuerte integración entre los diversos servicios militares o reforzar las relaciones cívico-militares. Parece sin embargo, que este es más un problema del sistema de gobierno de la Argentina que una forma de conducta puramente militar o puramente civil.

### **Hacia un nuevo rol profesional: posibilidades y problemas**

Lo que ha sucedido y está sucediendo hoy en las relaciones cívico-militares en Argentina, demuestra que sólo hay una forma de manejar el problema: educar en los dos frentes -los militares y la opinión pública. Los esfuerzos deben ser hechos mediante el entendimiento y el mejoramiento de las burocracias a nivel institucional, las cuales a su vez, deberán cooperar y comunicarse a otros niveles que no sean solo la cúpula.

Tomando cada problema por separado, se puede decir que las Fuerzas Armadas argentinas no pueden ser vistas como un cuerpo profesional que pueda ser aislado de toda la sociedad en general. Debe haber una percepción tanto en los militares como en el cuerpo político civil del exacto rol profesional de las Fuerzas Armadas y de la necesidad de tal rol.

El problema para los militares (no solo en Argentina sino en general en la mayoría de los países de América Latina) es que los especialistas civiles así como la opinión pública en general, no tienen experiencia en atender problemas militares, o en general, políticas de defensa, ni tampoco tienen experiencia en dirigir a los militares como un instrumento al servicio del estado. En esto hay una referencia directa al segundo problema ya descrito: una falta de comunicación entre las agencias. Desafortunadamente, la política exterior no siempre ha reconocido la necesidad de considerar su relación con la política de defensa vigente. Cada una de esas dos arenas necesita una comunicación y coordinación en el largo, en el mediano y en el corto plazo, y esto prácticamente no existe.

Si el rol validado de la política de defensa es apoyar la política exterior, tiene que ser reconocido por las dos partes, de forma de avalar el rol de los militares en las dos cosas: la administración de la paz y la promoción de los intereses nacionales. Esto no necesariamente implica el uso de la amenaza del empleo de la fuerza, sino que en un contexto de integración, de alianza, de demostración, de disuasión y de salvaguarda de la paz regional, los militares deben actuar en conjunto con los diplomáticos. Debe también usarse la política de defensa para tratar con los problemas de tipo económico, tales como la obtención de sistemas de armamento y las dificultades militares-industriales, por nombrar solo dos ejemplos<sup>6</sup>.

Es vital entonces renovar y resignificar el papel de los militares para llevarlo fuera de la política. Hay una falta de entendimiento acerca del rol profesional de los militares en la sociedad democrática. Si se les proporciona el tiempo y la educación necesarios, y se les otorgan estructuras de comunicación, los civiles pueden volverse expertos en defensa y podrán dialogar con los militares, consolidando de este modo las instituciones y mejorando consecuentemente la situación global.

Un problema más a tener en cuenta es que los militares han sido acusados de politizar sus servicios. Los civiles a nivel público continúan percibiendo a los militares en ese rol y por lo tanto lo perpetúan. Esto lleva a un círculo vicioso en el que la necesidad de educación cívico-militar se pone una vez más de manifiesto.

Por un lado hay una necesidad de reeducar a los militares y por el otro, hay una necesidad de abrir las universidades a los civiles que están interesados en los temas de defensa, de tal forma que puedan llevar adelante los esfuerzos de defensa del país y al mismo tiempo ser valorados por los militares como expertos en el campo. Muy a menudo, los únicos cursos abiertos para los civiles en los regímenes democráticos se manejan en base a los aspectos filosóficos y políticos de cómo mantener a los militares fuera de la política o "bajo control", pero rara vez hay cursos que permitan crear expertos en estudios estratégicos y de defensa. Los civiles deben entender problemas estratégicos contemporáneos, economías de defensa, políticas de defensa en términos comparativos, la dinámica de la compleja industria militar, y la relación entre defensa y política exterior<sup>7</sup>.

Para completar el cuadro, dar mejor una mejor comunicación entre agencias, y así la estructura de defensa a nivel cívico-militar, podrá empezar a trabajar *por* y no *en contra* de la democracia.

Los principales problemas que al momento emergen en las relaciones cívico-militares en Argentina durante el período de transición son precisamente aquellos concernientes a la necesidad de profesionalismo a niveles reales y conceptuales<sup>6</sup>. Es necesario también limitar las rivalidades entre los servicios y fortificar el Estado Mayor Conjunto, unido a el mejoramiento de las relaciones cívico-militares y a la creación de canales de comunicación y coordinación entre las diversas agencias.

### **Ideas para la promoción de una mejor comunicación entre las diversas agencias y las relaciones cívico militares**

En la arena de las relaciones cívico-militares, es importante resaltar que la opinión pública tiende a ver este problema sólo desde el punto de vista de las percepciones del pasado -esto es, como reducir el rol político de las Fuerzas Armadas más que cómo ponerse de acuerdo acerca de un papel válido para los militares como instrumento en el estado de hoy. Esto no es sorprendente, porque teóricamente, los militares tienen dos formas de relación con los civiles a escala mundial: una con el gobierno de turno y la otra con la opinión pública de sus respectivos países. La forma en que un área ve a los militares se refleja en la otra; por lo tanto, la percepción del gobierno de sus militares (populares, impopulares, necesarios o aislados) va a influir en quienes toman las decisiones en un país democrático.

La única posibilidad real de romper este círculo vicioso en las relaciones cívico-militares en América del Sur está ampliamente sustentada en el aprendizaje de ambos, la opinión pública y los militares, de cómo cada parte percibe sus roles y la validez de su influencia dentro del estado. Con este propósito, han de ser construídos lazos entre las agencias. Deben abrirse las comunicaciones entre civiles y militares, para discutir no sólo la eliminación de roles políticos sino también la consolidación del rol profesional de los militares. El apoyo a la democracia sólo puede obtenerse mediante la consolidación de las instituciones ministeriales y militares involucradas, unidas con un canal de comunicación general. A través del reforzamiento de un cuerpo profesional de "mandos medios" a nivel burocrático -en los dos niveles, interministerial e interservicios- los valores y el código de comunicación van a ser comunes a ambos.

En este sentido, la creación de una unión de directores de escuelas de guerra y una fluida interacción con otras escuelas, así como con el servicio diplomático y con analistas civiles del Ministerio de Defensa, puede ayudar a consolidar los lazos entre servicios. Esto debe ir acompañado por una campaña gubernamental para educar a la opinión pública en general, acerca de los reales valores y necesidad de la definición de un rol profesional para los militares. Parte de este proyecto debe fomentar la

creación de cursos especiales de análisis de defensa, acerca del poder militar en el estado moderno, dirigidos a periodistas y otros civiles interesados.

Esas acciones tendrían un impacto en la ciudadanía. Los civiles no percibirían a los militares como un elemento aislado o, más aún, como un adversario político en la nación, sino que podrían ser vistos como parte integrada de un esfuerzo nacional para la consolidación de la democracia. Esto puede ser alcanzado por la introducción de cursos, seminarios, esfuerzos a nivel universitario, publicaciones, Escuelas de Comando y Estado Mayor integradas, donde el personal militar debe ser adscrito para realizar estudios de carácter estratégico y problemas de defensa junto con sus contrapartes civiles sean de nivel ministerial o de otras agencias similares. Así, es como los dos sectores de la sociedad podrán entenderse y trabajar conjuntamente aportando cada uno su punto de vista.

Las aspiraciones políticas deben ser alcanzadas por el reconocimiento del rol militar que sea claro y legítimo, permitiendo a los civiles tener respeto por los militares entendiendo tienen un importante papel a jugar en el conjunto de la sociedad.

Es una tentación concluir que la falta de una amenaza externa en los países sudamericanos es una base suficiente para eliminar a las Fuerzas Armadas considerándolas innecesarias. Esto no es cierto, como es posible demostrarlo dado que las Fuerzas Armadas deben tener un rol profesional con propósitos de disuasión dentro de la región, así como con propósitos de integración regional. Todos los países desean mantener un status soberano en los aspectos de la defensa y sus opciones de política exterior. La única manera en que ese status puede ser mantenido es teniendo, evidentemente, Fuerzas Armadas que no estén para promover guerras sino, precisamente, para evitarlas a través de un rol de disuasión convencional, de la efectiva ocupación del territorio nacional, y de medidas del tipo "defensa pasiva" que permitan de alguna manera castigar a un eventual contendiente.

La disuasión es un concepto estratégico contemporáneo que requiere un sistema de valores específico respecto a disuasor y disuadido, lo que permite analizar y entender las percepciones de las otras partes y las formas de comunicación para manejar crisis posibles en tiempos de duda y de incertez<sup>a</sup>.

La existencia de un cuerpo profesional de Fuerzas Armadas, modernas y con un sistema de comunicaciones eficientes, así como con potencialidad para actuar a los niveles de violencia requeridos en una situación determinada, o sea, proporcional a los medios que presenta la amenaza en cuestión, pueden hacer creíble la política exterior de un país y manejar situaciones que pueden llegar a ser dificultosas y llevar a escaladas de violencia mayores de difícil solución posterior.

La segunda área en la cual el poder militar puede ser usado efectivamente tanto para la consolidación de la paz como para el avance de los intereses nacionales es el de las alianzas militares. A través de

esfuerzos de Integración la región puede beneficiarse por la reducción de las percepciones de amenaza tanto interna como externamente<sup>10</sup>.

Dos ejemplos son suficientes para mostrar la posibilidad de esos roles para los militares en Sudamérica. A través de estudios estratégicos tanto a niveles militares como civiles, la comprensión de políticas de defensa comparadas es viable. Así se puede llegar al reconocimiento de sistemas de valores que tienen otras partes y es posible la formación de líneas de comunicación entre países que permitirán a cada uno de ellos reconocer las señales en los momentos de crisis. Esto lleva también a que en el caso de incidentes inesperados se pueda avanzar hacia una deflación en lugar de hacer una escalación del conflicto. Si tenemos en cuenta que hay un buen cúmulo de problemas en las fronteras de los estados sudamericanos, este tipo de incidentes puede ser común y los mecanismos de control para evitar escaladas cuando ocurren incidentes pueden ser perfectamente puestos en marcha a través de estas comunicaciones entre civiles y militares de los diversos países involucrados.

Un segundo ejemplo puede demostrarse mejor citando los esfuerzos de Integración entre Argentina y Brasil. Bajo el "paraguas" de los acuerdos realizados entre estos dos países en 1985-86 en Foz de Iguazú, se creó un marco que permite a los militares de los dos países encontrarse para discutir asuntos comunes a los dos países. Como resultado de ello, ha sido posible para la Junta de Estado Mayor argentina, así como para el Comando brasileño, el promover una serie de Seminarios bilaterales sobre problemas de carácter estratégico o geopolítico. Los militares de cada uno de estos países han tomado la coordinación de meetings y a su vez también han invitado a geopolíticos civiles de sus países para discutir esos temas que van desde la teoría de la disuasión a las vías para cooperar en el Atlántico Sur. Estas reuniones tuvieron lugar en abril de 1987 en Buenos Aires y continuaron en Brasil durante 1988.

El valor de estas reuniones es que ellas permiten a las escuelas geopolíticas de los dos países entender el discurso de cada una de ellas y tratar de encontrar puntos de coincidencia; así como buscar la Integración de un lenguaje común en ideas teóricas generales tales como disuasión, comunicación militar y problemas de planeamiento. Como consecuencia se espera que las percepciones de amenaza entre los dos países se reduzcan en razón de utilizar un lenguaje común y que las líneas de comunicación creadas puedan servir para eventuales problemas a tratar en el futuro. Entre ellos estaría la cooperación militar en el área Industrial de modo de no duplicar esfuerzos y encontrar salidas para la producción militar fuera del área. Por otra parte, este tipo de Integración permitiría también la reducción de las percepciones de amenaza resultantes de intentar usar las capacidades de cada uno de los países en contra del otro. Más aún, estos mecanismos pueden ser aplicados con mucho éxito a otros campos tales como el correspondiente al uso del poder nuclear.

Un ejemplo pequeño y específico acerca del tipo de mecanismos que los países de América del Sur deben aplicar para una mejor educación

militar en los aspectos de defensa, es la creación de un proyecto piloto implementado por la Estado Mayor Conjunto de la Argentina en un curso estratégico tanto para civiles como para militares. La idea fue juntar en un mismo local a dos oficiales de cada uno de los servicios y a personal civil del Ministerio de Relaciones Exteriores y Defensa así como a académicos de las Universidades. Después de un año de curso sobre defensa y estrategia, estos individuos habían aprendido como comunicarse y manejar un lenguaje común, lo que aunado a actividad conjuntas diarias, los ayudó a entender también cuáles eran sus respectivos sistemas de valores. Cada uno tenía que aprender cuáles eran los niveles de educación y exigencias diferentes de las Fuerzas Armadas por un lado, diplomáticos por otro, los burócratas por otro y los académicos por otra parte. Los académicos, podían empezar a enseñar la disciplina de los estudios estratégicos allí aprendida, a nivel universitario, multiplicando el esfuerzo educativo a otros niveles en el país. El resultado del primer año del proyecto fue excelente pero las dificultades recaían en la falta de institucionalización de este tipo de esfuerzo y en la falta de entendimiento de la importancia de este tipo de educación por parte de la opinión pública del país.

## **Conclusiones**

¿Cómo podrían mejorar las relaciones civilco-militares un gobierno democrático cambiando las misiones y estrategias de los militares?

Una serie de sugerencias son posibles en esta etapa, aunque ellas estén basadas solo en la experiencia argentina y deban considerarse exclusivamente a la luz de la misma.

1. El gobierno debe hacer que los militares permanezcan fuera de las decisiones políticas y fomentar el profesionalismo.
2. Profesionalismo supone que los militares deben ser vistos como expertos y como tales deben ser consultados en áreas relativas a sus Instituciones. Los militares deben ser recompensados con un rol válido como consejeros y debe permitírseles que influyan en los asuntos relativos a su profesión.
3. El profesionalismo requiere altos niveles de especialización que a su vez deben ser recompensados con salarios y beneficios propios a estas habilidades requeridas.
4. El resultado del incremento en las habilidades y el orgullo generado por el profesionalismo, puede permitir una reducción en el conjunto del personal de los servicios, que no obstante se manifestará en un incremento de la calidad de las Fuerzas.

5. Las promociones deben ser cuidadosamente monitoreadas de modo tal que la excelencia profesional (y no los puntos de vista de la competencia inter o intraservicios) sea lo que se tome seriamente en cuenta.

6. El Estado Mayor Conjunto debe ser reforzado. Debe existir un Colegio Conjunto de Altos Estudios Militares, para que los oficiales que se gradúen en cada una de las escuelas de sus servicios puedan realizar luego cursos a nivel conjunto. Es en este Colegio Conjunto, Integrado también con diplomáticos y analistas de defensa civiles, que se debe llegar a una segunda etapa. Del mismo modo, el Ministerio de Defensa debe usar al Estado Mayor Conjunto como interlocutor válido para, a través de él, dirigirse a cada uno de los servicios.

7. El gobierno debe resistir la tentación de capitalizar, en el corto plazo, el resentimiento de la opinión pública sobre los militares acerca de sus pasadas acciones políticas. Por el contrario, el gobierno debe reflejar una actitud hacia la opinión pública que sea útil para los militares y la administración en cuanto a la promoción de intereses nacionales. Esto puede ser alcanzado a través de una campaña para educar a la ciudadanía acerca del rol de los militares como instrumento para alcanzar los objetivos nacionales.

8. Los gobiernos deben promover la comunicación entre diversas instituciones relativas a los problemas de defensa y los de política exterior. La burocracia debe ser reforzada y mejorada promoviendo el reconocimiento del profesionalismo mediante buenos salarios en los puestos claves.

9. Los analistas civiles deben ser educados en los problemas de defensa no solo en la filosofía política. Las universidades sudamericanas no son capaces de implementar esos estudios hoy en día porque a ellas les faltan expertos civiles con profesionalidad en estudios de carácter estratégico y defensa. Sus esfuerzos están aún dirigidos a la adaptación de disciplinas como la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales para llenar este vacío.

10. Debido a los problemas económicos que afectan a América del Sur, el valor de la profesión militar están en baja. Si los salarios no pueden ser mejorados, al menos los costos deben ser bajados. Por ejemplo es necesario introducir ciertas excepciones y ciertos beneficios de carácter colateral para hacer más atractiva la carrera militar y atraer a personas de alto nivel.

11. Los gobiernos deben permitir a los militares usar su conocimiento

y su servicio para ayudar al desarrollo de infraestructura de la comunidad.

12. Medidas de construcción de confianza deben ser estructuradas para remover suspicacias entre las Instituciones cívico-militares de modo tal que se pueda mejorar esta arena de confrontación existente hasta el momento.

13. Los gobiernos extranjeros pueden ayudar en este reforzamiento de los lazos cívicos militares mediante: (a) ofreciendo becas para los militares en las áreas de estudios estratégicos fuera del país; (b) formando grupos de trabajo de nivel bilateral o multilateral para discutir un programa de optimización de los servicios ministeriales y su mejoramiento; (c) promoviendo un *pool* académico internacional que guíe y promueva la formación en estudios estratégicos en universidades de Sudamérica; (d) educando a sus propios ciudadanos en las cuestiones relativas a las relaciones cívico-militares. Además analistas extranjeros en el tema así como periodistas que interpretan las noticias de América del Sur, podrían también ayudar a forjar una nueva imagen de los militares en la nueva era democrática. Hasta el momento lamentablemente, han actuado sólo para señalar los aspectos negativos de esta situación.

14. A un nivel puramente interamericano el diálogo debe ser reasumido para la formación de una línea estratégica de pensamiento que sea común para todas las partes limitando así la influencia negativa de la localización geopolítica que han tenido las escuelas hasta el presente. Esquemas de entrenamiento bilateral y multilateral deben también ser promovidos a nivel latinoamericano.

Si estas y otras sugerencias se pueden materializar en el futuro cercano, dos o más importantes elementos para la consolidación democrática y la restauración de la confianza en la cooperación podrían darse rápidamente en América del Sur: la formación y consolidación de un rol profesional para el instrumento militar por un lado, y por el otro, el mejoramiento de una burocracia nacional de nivel medio a través de la cooperación interinstitucional entre diversas agencias que permita además un ejercicio más estable del régimen democrático.

Como resultado, la democracia puede ser firmemente consolidada en sus raíces, no sólo a través del cambio en las percepciones, sino también mediante el cambio en las sustancias. En el reconocimiento de las nuevas estrategias y misiones para las Fuerzas Armadas está también la consolidación de las nuevas relaciones cívico-militares en Sudamérica, que pueden mejorar las posibilidades de una cooperación internacional que habrá de ser también muy importante en los años que vendrán.

## Notas

1. Ver Virginia Gamba, "The Role of the Military In the Process of Transition", documento de trabajo presentado en el seminario, "Reinforcing Democracy In Latin America", Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, Noviembre, 1986
2. Ver F. Milla, "La Militaridad Argentina en Crisis", *Boletín del Centro Naval (Argentina)* 102, N° 738 (Marzo, 1984).
3. Isabel Hilton y Judith Evans, "Immunity Law Fails to Mollify Young Turks of Argentina", *The Independent* (Junio 25, 1987).
4. Ver V.Gamba, *The Falkland/Malvinas War: A Model for North-South Crisis Prevention* (New York: Allen and Unwin, 1987).
5. Ibid.
6. Ver V.Gamba, *Estrategia, Intervención y Crisis* (Buenos Aires: Sudamericana, 1965).
7. Ver R. Borrás, "Nueva Política de Defensa Nacional", *Armas y Geoestrategia (Argentina)* (Junio, 1984), p.34.
8. Ibid.
9. Ver J. C. Garnett, "Deterrence", en J.Bayliss et. al., eds. *Contemporary Strategy: Theories and Policies* (New York: Holmes and Meier, 1975), p. 68.
10. Ver P. Williams, "Alliances" en Bayliss et. al. eds., *Contemporary Strategy....*

## 13

# Las Fuerzas Armadas brasileñas a fines de los 80' y principios de los 90': ¿No hay más riesgo de intervención?

*Alexandre Barros*

La principal interrogante política en Brasil es si la democracia va a sobrevivir. Los analistas políticos serios ven al fantasma de la intervención militar a la vuelta de la esquina. Si ellos consideran que el mismo volverá a surgir para derrocar al nuevo régimen depende del observador. El temor de un retorno de un régimen militar autoritario deriva de varios factores. En primer lugar, las nuevas democracias están enfrentando serios problemas de conducción económica. Si estos problemas fueron o no heredados de los militares es una pregunta complicada para los analistas. Se vuelve irrelevante cuando las sociedades enfrentan tasas de inflación incontrolables y profundas recesiones.<sup>1</sup> Las acusaciones de corrupción cada vez mayores hacia los funcionarios públicos agravan aún más el problema.<sup>2</sup> Los pueblos tienen poca memoria. Agobiados por tasas de inflación altas y siempre en aumento y frecuentes paros de los servicios públicos, se desarrolla la sensación de la ineficiencia de las democracias.

En segundo lugar, la historia demuestra que los pueblos se enfurecen y se desorientan cuando enfrentan serios problemas económicos sin la esperanza de una solución. Si el gobierno es considerado ineficiente, el enojo y la desorientación aumentan.<sup>3</sup>

Los demócratas optimistas ven la solución en las elecciones directas. Sin embargo, aparecen otros fantasmas, el más importante de los cuales es el populismo y el izquierdismo. Ambos conllevan la amenaza de la ineficiencia administrativa.

Observando el problema desde el ángulo del fantasma, otra razón para defender la idea de que los militares no volverán a lanzarse a aventuras políticas es que no quieren hacerlo. Sin embargo, cuando la situación se empieza a ver como "sin salida", el pueblo busca un salvador que ponga nuevamente la casa en orden. No interesa quien sea el salvador. Esta situación aumenta las posibilidades del sector de las Fuerzas Armadas, no importa cuán pequeño sea, que siempre está propugnando un régimen autoritario.

Los problemas económicos aumentan las posibilidades que los radicales conquisten a la masa del cuerpo de oficiales. Existe una inquietud especial en el sector de los altos oficiales brasileños de fines de los '80. Las posibilidades abarcan desde una orientación fuertemente autoritaria y fascista hasta una orientación fuertemente autoritaria y socialista.<sup>4</sup>

Además, las Fuerzas Armadas tiene ventajas sobre otros grupos que aspiran a ser los potenciales salvadores. Ellas están organizadas y son homogéneas. Además tienen armas. Las Fuerzas Armadas en los países del Tercer Mundo son las organizaciones profesionales y sociales más organizadas y homogéneas.<sup>5</sup>

En tercer lugar, las fuerzas conservadoras tienen terror de la posibilidad de un gobierno populista. En tal situación, si bien puede que no sean la opción preferida, los militares serían elegidos. Es una cuestión de "mejor malo conocido que bueno por conocer".<sup>6</sup>

Por último, hay posibilidades de populismo militar por la disminución de legitimidad del gobierno civil, combinada con la falta de apoyo hacia las políticas económicas conservadoras. Enfrentados a esta situación, los sectores civiles y militares sueñan con combinar la "organización y la regimentación" de un régimen militar con la "popularidad" de uno populista.

### **¿Cuál será el nuevo rol de las Fuerzas Armadas?**

Cuando los políticos brasileños reclaman un nuevo rol para las Fuerzas Armadas, piensan en él en términos excluyentes. Proponen que los militares profesionales renuncien al rol político que tenían en el pasado. Sin embargo, los políticos civiles pocas veces piensan en otro rol para sus Fuerzas Armadas.

Es esencial llegar a un acuerdo por consenso sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas. De otro modo, la sociedad seguirá viviendo con un grupo de profesionales que tienen los mismos recursos para combatir la violencia organizada que sus similares de los países desarrollados (proporcionalmente, por supuesto), pero que no desempeñan los tradicionales roles militares. Esto sucede debido al grado de desarrollo de sus países y los necesariamente limitados roles internacionales que estos países pueden desempeñar.<sup>7</sup>

La falta de una auténtica función para las Fuerzas Armadas (que sea aceptada tanto por los civiles como por los militares) es una seria amenaza para la estabilidad política de los países del Tercer Mundo.

### **La redemocratización brasileña**

La transición en Brasil ha sido elogiada por su falta de violencia política y su gradualismo. La reciente "apertura" política fue gradual y no violenta. Una vez comenzada la "apertura", el primer problema que debió enfrentar el gobierno de Geisel fue ponerles coto a los sectores del aparato de inteligencia que estaban fuera de control.

Luego de ello, durante el resto del gobierno de Geisel y la mayor parte de los años de Figueiredo, la "apertura" fue un proceso de re-socialización de los grupos políticos importantes. El propósito era

prepararlos para la transición democrática.<sup>8</sup>

A lo largo de este proceso, todos los grupos y los actores políticos fueron verificando los límites de su actuación política. Los sindicatos hicieron huelgas y observaron como reaccionaban los militares. Los oficiales militares hicieron declaraciones políticas y estudiaron como reaccionaban sus competidores políticos.

El primer acontecimiento fue la ley de amnistía, un resultado de la negociación política. El acuerdo impidió que se revivieran los viejos casos de muerte de ambas partes, y los de tortura por parte de las Fuerzas Armadas. Bajo esta ley, ningún oficial ha sido procesado (a pesar que muchos fueron denunciados en la prensa) por delitos cometidos durante el gobierno militar. Lo mismo sucedió con los civiles: antiguos exilados y personas acusadas de delitos políticos (incluso de terrorismo) fueron totalmente protegidos por la ley de amnistía.

Después de 1982, ellos se presentaron como candidatos en las elecciones; y después de 1985, muchos fueron designados en cargos de gobierno. Por un lado, esto muestra la capacidad de la élite brasileña de amoldarse y negociar. Por otro lado, la estructura militar salió del régimen militar completamente intacta. No fue tocada ni como institución ni en su composición humana.<sup>9</sup>

En términos de composición, no se echó ni se castigó a ningún militar. Las Fuerzas Armadas en la mañana del 15 de marzo de 1985 tenían la misma composición que habían tenido en los años anteriores. La situación se mantenía incambiable de ese entonces.

Durante la redacción de la nueva Constitución brasileña, desde febrero de 1987 hasta setiembre de 1988, las tres armas de las Fuerzas Armadas actuaron políticamente como cualquier otra camarilla.<sup>10</sup> Esta actitud les aseguró todas las estipulaciones constitucionales que ellos querían y necesitaban.

A pesar de todas estas características distendidas de las relaciones cívico-militares en Brasil, el punto más importante no ha sido considerado: ¿qué nuevo rol de las Fuerzas Armadas será aceptable tanto para los militares como para la élite política? Los políticos no fueron capaces de ofrecer ninguna alternativa que no fuera excluyente. Ningún miembro de la élite política tenía suficiente interés o conocimiento para discutir los temas militares con los militares.<sup>11</sup>

Como se ha dicho, los políticos analizaban el rol de las Fuerzas Armadas tan solo en términos excluyentes. Siempre trataban de definir el rol de los militares casuísticamente. Su centro de atención es prohibirles a las Fuerzas Armadas hacer lo que hicieron en el pasado.<sup>12</sup> No hay intentos por definir el rol de las Fuerzas Armadas de un modo constructivo, es decir, diciendo lo que los militares deberían hacer y proporcionarles los recursos para que llevaran adelante esa tarea.

El error en la actitud de los políticos es que al no aceptar que los militares tiene que tener un rol específicamente militar, los políticos civiles desconocen el problema militar del desempleo institucional. Es decir, que

la sociedad sigue viviendo con un grupo de profesionales fuertemente homogéneo, altamente profesionalizado y muy bien armado que no tiene una función legítima definida para cumplir.<sup>13</sup>

Las consecuencias son fácilmente imaginables. Las Fuerzas Armadas se mantienen al margen de la política cuando no hay crisis. Cuando esta se produce, los soldados profesionales surgen y son llamados por sectores de la élite política para tomar el poder político. Como este proceso se ha repetido históricamente, y ante la ausencia de una función de defensa externa para las Fuerzas Armadas, estos soldados profesionales se han establecido en diversas posiciones civiles.

Dada la naturaleza del acuerdo de la transición, el número de posiciones administrativas civiles que perdieron los militares fue muy reducido. La permanencia de militares en posiciones civiles fue o bien parte del trato de la transición hacia la democracia, o bien la consecuencia del hecho de que los militares demostraron ser eficientes en el cumplimiento de esas tareas. Tres años después de que asumiera el gobierno civil, el problema se volvió más serio. Hubo un notable descenso en la calidad de la administración pública brasileña. Esto se debió en parte a la desprofesionalización de la administración pública después del fin del régimen militar.<sup>14</sup> El aumento de la burocracia se produjo, en muchos casos, para cumplir con el clientelismo. Los antiguos servidores civiles y militares permanecieron en las posiciones de la administración civil para realizar tareas propiamente administrativas. Como consecuencia los criterios y los objetivos de la administración civil terminaron siendo de hecho militares.

Por ejemplo, de veintiocho Ministerios, seis son estrictamente militares. Tres de ellos son las tradicionales armas: el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. También está el Estado Mayor das Forças Armadas (EMFA), equivalente a la Junta de Jefes del Estado Mayor de los Estados Unidos. Y como asesores directos del presidente, están la Cheffa da Casa Militar da Presidencia da República y el Jefe del Serviço Nacional de Informações (SNI).

Las funciones del EMFA no están relacionadas con las operaciones de rutina de las fuerzas militares. Las tres armas tienen responsabilidad operacional directa sobre las tropas. Del manejo de la presidencia se encargan oficiales militares. El Chefe da Casa Militar es responsable de los contactos con los ministerios militares. También está a cargo de todas las funciones administrativas de la presidencia, desde la seguridad personal y la salud del presidente hasta la administración de las residencias oficiales del presidente y el vice-presidente. También actúa como jefe ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), que está compuesto y dirigido principalmente por oficiales.<sup>15</sup>

El SNI es otra importante rama de las Fuerzas Armadas que tiene influencia directa en el proceso de definición de políticas. El SNI se encarga de mantener informado al presidente acerca de lo que está sucediendo en el país. Los asesores y los cuerpos de asesores que tienen un rol

Importante o el casi monopolio en proporcionar la información y la inteligencia a las personas que toman las decisiones se vuelven muy poderosos, porque filtran la información recibida de los que toman las decisiones. Esto limita las opciones de los últimos.

Desde el lado positivo, a pesar de la cantidad de años que duró el régimen militar, la sociedad brasileña no se contaminó con el militarismo. Aunque suene irónico, esto es en parte porque las Fuerzas Armadas brasileñas siempre tuvieron cierta compulsión por ser militares estrictu sensu.<sup>16</sup> El proceso de la profesionalización militar (como opuesto a la profesionalización académica) de los militares brasileños tuvo lugar en la política interna. Las excepciones fueron la guerra de la Triple Alianza (conocida en Brasil como la guerra contra el Paraguay) y otras dos campañas internacionales durante el siglo pasado. Más recientemente, las tropas brasileñas participaron en la Segunda Guerra Mundial del lado de los aliados.<sup>17</sup> Esto ayuda a explicar la falta de militarismo del Brasil.

Mas allá de la retórica pública, las Fuerzas Armadas brasileñas saben que su actuación en los asuntos internacionales ha sido muy modesta. Probablemente por ello, se sienten muy incómodas al pedir dinero para los asuntos militares. Esto se verificó especialmente durante los años en que los militares estuvieron en el poder<sup>18</sup>. Esta falta de militarismo por parte de las Fuerzas Armadas brasileñas (junto con la renuencia de la sociedad brasileña a aceptar más que un determinado grado de militarización) ayudó a evitar el desarrollo de un régimen militarista.<sup>19</sup>

La pregunta crucial a formularse es: ¿se mantendrán los militares fuera de la política? ¿Es su grado de profesionalismo suficiente para mantenerlos en los cuarteles? La respuesta parece ser un simple no, a no ser que los civiles y los militares lleguen a un acuerdo acerca de la función legítima y útil de las Fuerzas Armadas. Esta cuestión no fue considerada durante la redacción de la nueva Constitución. No hay signos de que vaya a ser considerada por el Congreso en sus sesiones regulares.

Brasil es un país en el que la defensa nacional no es un tema de mayor preocupación para la élite política. Es mucho más grande y ciertamente más poderoso que sus vecinos. Pero hasta ahora ha estado de alguna manera al borde de la confrontación Este-Oeste. Es virtualmente imposible encontrar a algún miembro del Congreso (excepto militares profesionales retirados que ocupan cargos electivos) que se interese o que sepa algo de los asuntos militares<sup>20</sup>. La razón es simple. Ni los asuntos internacionales ni las cuestiones militares llevan votos o movilizan a la gente.<sup>21</sup>

Otra interrogante se refiere a la profesionalización: la profesionalización que llevaron a cabo las Fuerzas Armadas, ¿ayudó u obstaculizó sus posibilidades de involucrarse en la política? En primer lugar es preciso definir la profesionalización. Como se señalaba anteriormente, el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas brasileñas va unido al proceso de politización de las mismas. Virtualmente cualquier oficial militar de edad probablemente haya ocupado algún cargo civil o cuasi-

civil durante su carrera. Además, el contenido de la educación militar subraya el papel de los militares en funciones que no son estrictamente militares. De esa manera, dado que las Fuerzas Armadas han estado involucradas en la política y en el gobierno por tanto tiempo, la profesionalización casi necesariamente conlleva algún tipo de puesto civil.

En el caso brasileño, entonces, la profesionalización, en y de sí misma, no disminuye el grado de intervencionismo militar. En cambio, hace que los militares estén más involucrados en otras cuestiones civiles.<sup>22</sup> El término para esto sería militarización (sin un significado derogatorio). La pregunta sería entonces: ¿llevaron las Fuerzas Armadas a cabo un proceso de militarización? La respuesta es no. Durante los años del régimen militar, las Fuerzas Armadas en realidad obtuvieron más habilidad y una mayor solidez en la actuación civil. También se hicieron cargo, cada vez más, de las posiciones civiles. Si esto es positivo o negativo es una cuestión de preferencia del observador. Ello se debe a que si bien, por otra parte, existió una "militarización" de la administración pública, lo contrario es también cierto. Al ocupar los militares cargos administrativos civiles, también se "civilizaron", en cierta medida, en el proceso.

Por último, está la cuestión del liderazgo militar: ¿Están más o menos propensas a la intervención en la política las jerarquías militares? Hasta los 60', uno de los problemas de la política brasileña era la larga permanencia de los oficiales veteranos en actividad. Esto les daba la oportunidad de desarrollar liderazgos por encima y más allá de la institución militar. Si esto era positivo o negativo, dependía de a favor de quién intervenían estos generales políticos. Los políticos consideraban que los generales políticos que intervenían a favor de sus propios intereses eran los generales "buenos". Ellos eran los herederos del "poder moderador" del emperador. Los que se oponían a ellos eran los chicos malos, los "gorilas", etc.<sup>23</sup>

El presidente Mariscal Castelo Branco puso fin a todo esto. Él conocía las implicancias internas de los jefes militares que tenían apoyo político fuera de la institución militar. Desde 1965, los generales no podían permanecer en sus cargos más de doce años, y ningún general podía permanecer en alguno de los rangos de general por más de cuatro años (existen tres rangos de general). Lo que sucediera primero llevaba a un general al retiro. El resultado práctico de esta reglamentación fue evitar que los generales desarrollaran su propio liderazgo, lo que podía ser usado con fines políticos.

La política de Castelo Branco tuvo éxito, sin duda alguna. Virtualmente todos los generales que se retiraron desde dicha reforma se fueron a sus casas a dedicarse a actividades privadas o segundas profesiones. Todos perdieron su influencia política como oficiales militares.<sup>24</sup>

La decisión de Castelo Branco, sin embargo tuvo un resultado inesperado. Está comenzando a aparecer ahora, veintitrés años después que la medida entró en vigor. Las consecuencias todavía no están claras. La reglamentación evitó el surgimiento de liderazgos personalistas entre los generales. Transformó a todos los generales en "piezas recíprocamente

Intercambiables" de una compleja máquina burocrática. Pueden ser cambiados para conformar a las tropas. En el pasado, los líderes-generales tenían el poder político de dirigir la disposición de una parte de las Fuerzas Armadas. Hoy en día, un General que no satisface las expectativas de sus pares y subordinados en términos políticos puede ser sustituido por otro general que será igualmente eficiente en la conducción de esas tropas hacia los objetivos que estén más o menos de acuerdo con el interés colectivo en ese momento.

El hecho de que existiera un régimen democrático no facilitó el proceso de control de las Fuerzas Armadas. Ahora bien, la solución no es tener el control solamente de los líderes. Conlleva, en cambio, un proceso mucho más complejo de medición del estado de ánimo de las Fuerzas Armadas en distintos rangos.

## **Conclusiones**

No debería darse por descontado que las Fuerzas Armadas no intervendrán en la política brasileña. Suponiendo que el sistema político funcione normalmente y los desafíos económicos no sean insuperables, la democracia todavía tiene una buena chance. Sin embargo, si estas condiciones no se verifican, existe la posibilidad de otra intervención militar. Las fuentes de la inestabilidad militar radican, también, en el dominio de la institución militar. Ellas tienen raíces sociológicas que permanecieron intactas durante el proceso de "apertura".

A esta altura, la apertura política sigue produciéndose. El sistema sigue funcionando. Sin embargo, a no ser que la cuestión de la misión legítima de las Fuerzas Armadas sea considerada de una manera creativa, las fuentes de la inestabilidad militar seguirán estando presentes.

El esfuerzo debe ser conjunto, de los civiles y de los militares. De otra forma, el fantasma de la intervención militar seguirá acechando a la vuelta de la esquina, pronto para derribar la democracia toda vez que las condiciones económicas y políticas se vean seriamente deterioradas.

## **Notas**

1. La tasa de inflación en Brasil en 1987 fue de alrededor del 320 por ciento. En 1988 fue de alrededor del 920 por ciento. La falta de confianza en la política del gobierno está llegando a niveles peligrosos. Las medidas económicas adoptadas por el gobierno carecen de credibilidad. Los agentes económicos no operan en consecuencia. Entre agosto de 1987 y octubre de 1988, la tasa mensual de inflación saltó del 20 al 27 por ciento. Noviembre fue más tranquilo, debido a las conversaciones entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno. El objetivo inflacionario fue fijado en el 26 por ciento. Llegó al 28 por ciento en diciembre. Las proyecciones para enero de 1989 eran de más del 30 por ciento.

2. En 1987, el entonces Ministro de Planeamiento, Aníbal Teixeira, fue acusado de corrupción. No se emprendió ninguna acción judicial. Su sucesor, Joao Batista de Abreu, un civil que había hecho carrera en la administración, hizo todo tipo de declaraciones acerca de la necesidad de un plan de austeridad. Como funcionario, le fue asignado un departamento de cinco dormitorios perteneciente al gobierno (por el que pagaba un alquiler más o menos equivalente a US\$10). No había nada malo en ello; como funcionario público tenía derecho a eso. Sin embargo, luego de su nombramiento como ministro de planeamiento, se mudó a la casa del gobierno que le correspondía por su cargo, manteniendo al mismo tiempo, el departamento que le correspondía como funcionario público, que era ocupado solamente por una mucama. *Correio Braziliense* (17 de diciembre de 1988). En otro caso, el General Albérico Barros Avez fue designado director de una de las sucursales de Petrobrás. El general era amigo personal del presidente Sarney. A pesar que el Ministro del ejército era contrario a su nombramiento en un puesto civil, Sarney igualmente hizo la designación. Poco después, banqueros privados informaron que los subordinados inmediatos del general habían estado solicitando que los bancos les dieran dinero a cambio de mantener las cuentas de Petrobrás Distribuidora en los mismos. El tema está siendo investigado por la Comisión de Administración Financiera de la Cámara de Diputados. (Se puede encontrar información sobre este caso en cualquier diario de Rio, San Pablo o Brasilia del período entre el 20 de noviembre y el 20 de diciembre de 1988).

3. El gobierno de Sarney está enfrentando problemas cada vez mayores en cuanto se refiere a su imagen pública. El pesimismo de la población está aumentando en forma dramática. La evasión de impuestos se ha vuelto costumbre. La pregunta que se formula la gente es: ¿Para qué pagarle impuestos a un gobierno que no da nada a cambio?

4. Existen opiniones encontradas acerca de la influencia de la procedencia social en las orientaciones políticas de los oficiales, especialmente en una carrera que socializa tan intensamente a sus miembros como la carrera militar. Una cosa parece estar clara, sin embargo: los oficiales que son hijos de militares tienen una socialización más continua que los que no lo son. Los hijos de militares reciben un conjunto de valores coherentes a través de su socialización. De esa manera, sus posibilidades de tener valores más coherentes son mayores. La composición social del cuerpo de oficiales brasileño ha cambiado rápidamente. Tradicionalmente, el ejército era el dominio de una "sólida clase media". Al aumentar el desarrollo y abrirse nuevas oportunidades sociales, las Fuerzas Armadas (en especial el Ejército) siguieron siendo vías de movilidad social. Los orígenes sociales de los que recorran esta vía, sin embargo, cambiaron. Los datos presentados por Barros indican que los cadetes cuyos padres eran de "baja extracción" aumentaron de un 3.8 por ciento en los años 1841-43 a un 9.1 por ciento en 1962-66, y al 15 por ciento en 1970. Además, el número de cadetes cuyos padres eran militares aumentó de un 21.2 por ciento en 1941-43 a un 34.9 por ciento en 1962-66, y a un 37.3 por ciento en 1970. El hecho más sorprendente es que de ese 37.3 por ciento, solo el 10.6 por ciento eran hijos de oficiales, mientras que el 26.7 por ciento eran hijos de oficiales subalternos o sargentos. Ver: Alexandre de Souza Costa Barros, "The Brazilian Military: Political Socialization, Political Performance and State Building", Ph.D. Dissertation, University of Chicago, 1978. Este tema ha sido tratado también en conversaciones personales con altos oficiales.

5. Con los cambios en la procedencia social, la homogeneidad de las Fuerzas Armadas está siendo desafiada. Sin embargo, entre todos los grupos de élite de la sociedad brasileña, las Fuerzas Armadas son la única que tiene una formación sistemática y coherente, y un sistema de socialización que acompaña a sus miembros durante su vida profesional. De ese modo, si bien los militares pueden enfrentar problemas de heterogeneidad, constituyen el único grupo de élite que realiza un esfuerzo sistemático para mantener un cierto grado de homogeneidad de valores entre sus miembros.

6. Las elecciones municipales de 1988 fueron una sorpresa para muchos analistas políticos. Teniendo en cuenta que Brasil es un país pobre que se está desarrollando y modernizando rápidamente, era de esperar que los partidos populares (entre ellos el Partido dos Trabalhadores, PT) crecieran considerablemente. La victoria de los candidatos del PT en las elecciones de alcaldes de 1989 en muchas ciudades (incluyendo San Pablo, la mayor y más importante ciudad industrial del Brasil) fue una sorpresa para muchos observadores. Parte

- de dicha victoria es atribuible a la falta de alternativas viables en los otros partidos. En parte se debe a la desastrosa política económica del gobierno de Sarney.
7. Acerca de la cuestión del rol de las Fuerzas Armadas, ver el brillante estudio de William H. McNeill, *The Pursuit of Power* (Chicago: University of Chicago Press, 1982). Por un análisis más específico del caso latinoamericano, ver Alexandre de S. C. Barros y Edmundo Campos Coelho, "The Politics of Military Intervention and Withdrawal in South America", *International Political Science Review* 2, N.3 (1981). Ver también de Alexandre de S.C. Barros, "Back to Barracks: An Option for the Brazilian Military?" *Third World Quarterly* 7, N. 1 (enero de 1985).
  8. Ver Alexandre Barros y Paulo Kramer, "The Brazilian Military and 'Abertura'", texto presentado en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Latin America Studies Association), México City, 29 de setiembre-2 de octubre de 1983.
  9. Esta situación era completamente diferente a la de Argentina donde por lo menos algunos oficiales involucrados en la represión fueron llevados a juicio durante el gobierno de Alfonsín. El hecho de que no hubiera procesos legales contra los oficiales en Brasil no quita que los oficiales brasileños tuvieran los ojos bien abiertos a lo que estaba sucediendo en los países vecinos. De hecho, la preocupación acerca de la posibilidad de que los oficiales de las Fuerzas Armadas brasileñas sean llevados a juicio en un proceso de revanchismo es una preocupación fundamental de los altos oficiales en Brasil. Esta preocupación se volverá aún más seria ante la eventualidad de una victoria del Partido de los Trabajadores (PT), solo o en una coalición, el de las elecciones presidenciales de 1989.
  10. El único privilegio que tenían los militares en el gobierno sobre sus similares particulares era que tenían oficinas en el edificio del congreso. Aparte de ello, actuaban en competencia con cualquier otro grupo de funcionarios de gobierno. El grupo de los militares era probablemente el más profesional durante los encuentros de la Asamblea Constituyente; esto es admitido por los periodistas políticos y los observadores así como por muchos miembros del Congreso.
  11. La actitud de la élite política brasileña hacia las Fuerzas Armadas oscila entre el "Si, señor" y el "las Fuerzas Armadas no interesan". Cuando las Fuerzas Armadas están en el poder, los políticos profesionales las cortejan. Cuando las Fuerzas Armadas están fuera del poder, los políticos profesionales sencillamente las ignoran y consideran que no cuentan políticamente.
  12. Además de considerar el rol de las fuerzas armadas en estos términos, existe también un alto grado de cinismo por parte de los políticos. Defienden la neutralidad de las fuerzas armadas si ellas pueden interferir con sus intereses. Toda vez que los políticos civiles sienten que sus propios intereses se ven comprometidos, la mayor parte de ellos no duda en llamar a las fuerzas armadas para que intervengan a su favor. Sobre este tema, ver Edmundo Campos Coelho, *Em Busca da Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira* (Rio de Janeiro: Forense Universitaria, 1976).
  13. Ver Campos Coelho, *Em Busca da Identidade*, y Barros, "The Brazilian Military".
  14. De acuerdo con los informes de la prensa, el gobierno de Sarney asumió más de 150.000 personas en la administración pública en tres años, en comparación con las 50.000 asumidas durante los seis años del gobierno anterior. Estas cifras no incluyen a las personas designadas para cargos en los gobiernos locales o estatales. De acuerdo con las disposiciones de la nueva Constitución, los empleados públicos pueden ser asumidos solamente por concurso público. Para evitar dicha disposición, el presidente Sarney nombró a 2000 "amigos" en las vísperas de entrar en vigencia la nueva Constitución, el 5 de octubre de 1988.
  15. El Consejo de Seguridad Nacional fue "abolido" por la nueva Constitución. El Consejo de Defensa Nacional (CDN), que tiene las mismas funciones y está integrado por los mismos funcionarios fue creado en su lugar. Ver la Constitución Brasileña del 5 de octubre de 1988, artículos 91 y 84.
  16. Sobre este tema ver, Barros y Campos Coelho, "The Politics of Military Intervention".

17. Le agradezco a Jack Child por señalar las implicaciones de la profesionalización de las Fuerzas Armadas en el campo de batalla (tal como sucede en los países que enfrentan frecuentes guerras) por contraposición con la que se da en las escuelas militares (como es el caso de las Fuerzas Armadas de los países que no están expuestos a las guerras).

18. Esto no debería llevar a la interpretación de que las Fuerzas Armadas no recibieron el dinero que ellos querían. Sin embargo, haciendo una comparación, las Fuerzas Armadas brasileñas recibieron mucho más dinero para salarios y mantenimiento que para equipos y materiales. Para sus pares de otros países, la tendencia de los militares ha sido pedir mucho más para armamento (además de los habituales beneficios profesionales).

19. Ver Barros y Campos Coelho, "The Politics of Military Intervention".

20. La ausencia de políticos que estén interesados en los asuntos militares o que sepan de ellos no debería confundirse con la ausencia de políticos que estén relacionados con los militares principalmente en términos de política interna. De estos hay muchos.

21. Una controversia como la que existió acerca del candidato a la Vicepresidencia de los Estados Unidos, Quayle, que sirvió en la Guardia Nacional para evitar ir al Ejército, no tendría sentido en Brasil, porque el heroísmo militar no es una virtud nacional allí fuera de círculos estrictamente militares. Aún en estos círculos, las oportunidades para el heroísmo son muy limitadas, dado que el país no se ha involucrado en guerras externas.

22. Los oficiales han analizado este tema en forma privada. De acuerdo con su punto de vista, el proceso que han vivido las Fuerzas Armadas brasileñas no fue de profesionalización, sino más bien uno de burocratización. Si esto es cierto, entonces nos podemos enfrentar a una situación en la que las Fuerzas Armadas están altamente burocratizadas y débilmente profesionalizadas en términos estrictamente militares. La posibilidad es considerar que el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas brasileñas es intrínsecamente diferente del de las Fuerzas Armadas de países que tienen historias militares significativamente diferentes, tal como se señaló anteriormente en este capítulo (de conversaciones privadas con altos oficiales).

23. Edmundo Campos Coelho, en "Em Busca da Identidade", desechó la idea de los militares como herederos del "poder moderador" del emperador. De acuerdo con él, la idea del poder moderador de las Fuerzas Armadas fue una invención de los políticos civiles para inducir a los oficiales a intervenir en política a favor de grupos políticos específicos.

24. El Presidente General Ernesto Geisel es una excepción. Todavía es una figura política importante, que es visitada y consultada por políticos civiles y por oficiales militares. Estas consultas tienen lugar de manera regular, así como cuando la crisis parece estar a la vuelta de la esquina.

## 14

# La amenaza de las nuevas misiones: Las Fuerzas Armadas latinoamericanas y la guerra contra la droga

*Louis W. Goodman*

*Johanna S.R. Mendelson*

Los presidentes de los Estados Unidos han declarado estar involucrados en una "guerra contra las drogas" durante más de veinte años.<sup>1</sup> En los años '80, el tema del uso y control de los narcóticos ilegales se volvió uno de los principales problemas internos para los Estados Unidos y una cuestión delicada en las relaciones con el resto de América. De acuerdo con la Encuesta Nacional de los Institutos de Enseñanza Secundaria Superior realizada en 1987, el 50 por ciento de los estudiantes de ese nivel había probado drogas ilícitas<sup>2</sup>.

El uso de la cocaína, que aparentemente llegó a sus máximos niveles en 1988, se ha extendido, pero las ventas de otras variedades especialmente virulentas como el "crack" y el "bazuco" siguen creciendo en forma alarmante, al igual que la violencia relacionada con la droga<sup>3</sup>.

La marihuana, según algunas opiniones, ha sobrepasado al maíz como el cultivo más rentable en los Estados Unidos<sup>4</sup>. A pesar que estas y otras estadísticas en este campo pueden no ser completamente fidedignas, se ha calculado que: "los países de América Latina suministran alrededor de un tercio de la heroína, talvez el dieciocho por ciento y toda la cocaína que se consume normalmente en los Estados Unidos, representando los tres cuartos del total del mercado estadounidense de drogas"<sup>5</sup>.

La guerra contra las drogas no es un problema menor en América Latina y el Caribe. Serios problemas de adicción a las drogas han sido reportados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en Bolivia, Colombia, Jamaica, Perú y México, con aumentos anuales desde mediados de los 80' en todo el hemisferio<sup>6</sup>. Las consecuencias son tanto los daños sociales causados por el abuso de drogas (agravamiento de la pobreza, la delincuencia, escuelas pobres, y el desgaste de la autoridad civil) como el crecimiento de una economía subterránea de enormes proporciones y una política financiada por las ventas de narcóticos ilegales. Solamente en los Estados Unidos, las ventas de drogas se calculan en más de \$100 mil millones, más del doble de lo que gasta el país en petróleo.<sup>7</sup>

Cuando el dinero generado por esta economía subterránea compra a la policía, a las cortes, a los funcionarios elegidos, y a asesinos, los cimientos de la autoridad civil son sacudidos. Se dice que los narcotraficantes están comprando esferas autónomas de influencia en

paises productores de droga como Bolivia, Colombia, México y Perú y en importantes lugares de pasaje de la droga, como Honduras y Panamá. Algunos analistas han sostenido que el narcotráfico ha creado una dinámica "nueva clase", que ha desplazado a las oligarquías tradicionales.<sup>8</sup> Los gobiernos establecidos en todo el hemisferio ven a la economía de la droga como una posible amenaza para la democracia. La violencia y las amenazas a la autoridad establecida promovida por carteles de la droga denunciados ha creado zonas en las que las oligarquías de la droga son las que establecen las relaciones entre gobierno y gobernados. Además, la inestabilidad causada por las rivalidades relativas a la droga y los conflictos con la autoridad civil han aumentado la preocupación de las Fuerzas Armadas acerca de la estabilidad del orden político y social. En algunos casos, la preocupación de las Fuerzas Armadas se ha denunciado que ha sido desafiada por importantes oficiales con lazos financieros con los narcotraficantes.<sup>9</sup>

El control de los narcóticos ilícitos ha sido reconocido como un serio problema interno e interamericano para todas las naciones del hemisferio.<sup>10</sup> Constituye un problema tan grave que la noción de "lucha contra el narcotráfico" se ha transformado de una hipérbole política en la pregunta: ¿deberían ser usadas las Fuerzas Armadas tanto en los Estados Unidos como en América Latina para prohibir y controlar el uso de las drogas?

La propuesta de militarizar la lucha contra las drogas es el último capítulo de un debate escrito por José Nun, Alfred Stepan y otros autores sobre si las misiones militares deberían extender su rol tradicional de la seguridad externa al "nuevo profesionalismo" de la seguridad interna.<sup>11</sup> En los 60' y los 70', las Fuerzas Armadas brasileñas, peruanas y de otros países, preocupadas por las amenazas internas al orden político y social, encabezaron la expansión del concepto de la función central de las Fuerzas Armadas en la preparación no ya solo de posibles guerras con países extranjeros (seguridad externa) sino una "preocupación por la subversión y la seguridad interna"<sup>12</sup>.

Desde comienzos de los 70', virtualmente todas las instituciones militares latinoamericanas se encargaron de examinar su rol en el conjunto de la sociedad. La elaboración de una doctrina de la seguridad nacional en Brasil en 1964, que formalizó la responsabilidad profesional de las Fuerzas Armadas hacia las amenazas a la seguridad interna y hacia su rol en los asuntos del desarrollo nacional, ha influido profundamente las discusiones en otras Fuerzas Armadas. Mientras que las instituciones militares en países como Perú, Chile, Guatemala han desarrollado conceptos únicos de la seguridad nacional y el rol de los militares en ella, la redefinición brasileña del rol profesional de las Fuerzas Armadas (incluyendo la seguridad nacional y las actividades de desarrollo) ha jugado un papel central en las discusiones dentro de las Fuerzas Armadas.

Estas discusiones acerca de la misión de las Fuerzas Armadas han estado influenciadas por la política militar de los Estados Unidos. Desde 1961, los Estados Unidos han alentado a las Fuerzas Armadas

latinoamericanas a jugar un papel principal en la contrainsurgencia, la acción civil, y otras tareas de construcción nacional.<sup>13</sup> Estos debates internos y el centro de la política estadounidense han cambiado a mediados de los 80', cuando los Presidentes militares fueron sustituidos por civiles electos<sup>14</sup>. En la Argentina, por ejemplo, las misiones militares fueron reducidas por las autoridades civiles; y las discusiones dentro del cuerpo de altos oficiales se centraron en como mantener el profesionalismo y respaldar la democracia<sup>15</sup>. En Guatemala, donde los militares emprendieron una gradual retirada en 1982, culminando con la asunción de Vinicio Cerezo a la presidencia en 1986, el concepto de la doctrina de la seguridad nacional fue reemplazado por el de la "doctrina de la estabilidad nacional".<sup>16</sup> Este concepto guatemalteco buscaba definir un rol para las Fuerzas Armadas en un país socialmente integrado, mientras se democratizaba el sistema político. Al mismo tiempo, la política de los Estados Unidos indicaba claramente que el rol principal debía ser el de fortalecer los sistemas políticos democráticos. Como señalaba el Secretario Asistente para los Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, al comienzo del vigésimoquinto Colegio Interamericano de Defensa en 1986:

"Vuestro llamado superior no debe estar dirigido a reemplazar regímenes que fracasan sino a proteger las democracias que tienen éxito. Deben llevar adelante con éxito la tarea de forjar una nueva visión de la seguridad en la que la democracia sea la piedra angular, no un lujo; en la que la abierta lucha política sea una aliada, no un impedimento para la paz y el desarrollo."<sup>17</sup>

A pesar de estas claras declaraciones, las políticas de construcción de sistemas políticos y la eliminación del narcotráfico no siempre han sido fáciles de compatibilizar. En cuanto a la subordinación militar a la autoridad civil, los peligros de la guerra antidrogas como misión militar son evidentes. Como en las actividades de contrainsurgencia militar de los 60', la participación directa de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la lucha antidrogas puede involucrar a los militares en tareas de policía que son técnicamente de dominio civil; además requeriría del dominio de una compleja combinación de habilidades políticas y militares, que seguramente necesitaría de la expansión de las operaciones de inteligencia militar; desdibujaría la línea divisoria entre los dominios apropiados e inapropiados para las acciones militares profesionales; extendería los roles de dirección de las Fuerzas Armadas en la sociedad; aumentaría el rol de los militares en la política nacional y en la toma de decisiones políticas.

La participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la lucha contra la droga amenaza los conceptos tradicionales del profesionalismo militar en la región. Empuja a los militares a participar en actividades que los defensores de la democracia preferirían reservar a los civiles.

La mejor solución, por supuesto, sería tratar el problema del narcotráfico como un problema policial; entrenar una brigada especial para

controlarlo; y restringir las misiones militares a los asuntos de seguridad externa. Esta es, en efecto, precisamente la estrategia que ha sido adoptada por el gobierno de Argentina. Su policía de narcóticos reporta numerosas acciones exitosas contra los traficantes dentro de fronteras. Sin embargo, la dimensión del narcotráfico en la Argentina es mucho menor que en los países grandes productores de la droga o de tránsito de la misma en la costa occidental de América del Sur.

En Colombia, cuyas Fuerzas Armadas han llevado a cabo una misión de represión de la violencia interna durante décadas, las unidades militares han emprendido la lucha contra la droga con resultados desparejos. Hasta enero de 1988, cuando fue asesinado el Fiscal colombiano General Carlos Mauro Hoyos, las Fuerzas Armadas se habían mostrado renuentes a entrar en la lucha antidroga. Pero este crimen rompió el equilibrio del Presidente Virgilio Barco, que declaró el estado de sitio, anunció una expansión de las fuerzas de policía nacionales, y convenció a las Fuerzas Armadas de que eran la única institución capaz de erradicar a los "narcos" que azotaban la estructura social y económica. En un artículo que describía este período en Colombia, el periodista Michael Massing decía:

"Los generales del país se han resistido durante mucho tiempo a este rumbo. Ellos velan a la guerrilla, no a los "narcos" como a sus principales enemigos y se oponían a cualquier empresa que los distrajera de su guerra "real". Además, los generales conocían bien el poder de corrupción del negocio de la droga y les preocupaba que sus hombres se vieran envueltos en él. Sin embargo, el creciente terror en el país, combinado con la presión del gobierno de Reagan, los convenció de tomar parte en la guerra contra la droga"<sup>18</sup>.

Las Fuerzas Armadas peruanas también se hicieron cargo de dicha misión de seguridad interna. Enfrentaron frontalmente al movimiento revolucionario Sendero Luminoso desde comienzos de los 80'. Si bien Sendero Luminoso originalmente parecía estar separado de los narcotraficantes, evidencia encontrada recientemente de cooperación entre los traficantes de droga y Sendero Luminoso ha empezado a vincular estos dos problemas para las Fuerzas Armadas peruanas<sup>19</sup>. Desde fines de los 70', informes contradictorios han identificado a las Fuerzas Armadas bolivianas como, por un lado, principal sostén y beneficiario de las actividades relacionadas con las drogas ilegales en el país, y por otro lado, comprometidas en una campaña para erradicar la producción de narcóticos y perseguir a los principales traficantes de droga.<sup>20</sup>

No existe una respuesta fácil para la cuestión de la conveniencia de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha antidroga. Los funcionarios de gobierno civiles y militares de todo el continente prefieren que la lucha antidroga sea manejada como un asunto policial. Los peligros de la participación de los militares en la lucha antidroga son universalmente conocidos. Los debates en los Estados Unidos acerca del empleo de las

Fuerzas Armadas para la eliminación de la droga están reflejados en la argumentación formal e informal al sur del Río Grande.<sup>21</sup>

Los Estados Unidos jugaron un papel importante en la forma que adoptó la participación militar en la guerra contra la droga en América Latina. Desde fines de los '70, a través de su Oficina de Asuntos Relativos al Narcotráfico Internacional del Departamento de Estado (con un presupuesto de \$101 millones), los Estados Unidos trataron de elaborar y coordinar conjunta e internacionalmente los programas antinarcóticos.<sup>22</sup> En abril de 1986, el presidente Ronald Reagan firmó la Directiva de Seguridad Nacional que declaraba a las drogas una amenaza a la seguridad nacional, suministrandole de ese modo el marco político para las operaciones militares directas de los Estados Unidos en el extranjero. Con esta autoridad, las tropas estadounidenses fueron directamente desplegadas en Bolivia en 1986 en una acción muy controvertida llamada "Operación Altos Hornos". Esta acción provocó una caída en el precio de las hojas de coca bolivianas, que pasaron de \$125 a \$15 las cien onzas (43,36 kg.), es decir aproximadamente \$15 menos que el costo de producción, e hizo que más de 800 traficantes abandonaran el país. Pero tan pronto como las tropas de los Estados Unidos dejaron Bolivia, el precio de las hojas de coca volvió a los \$125, y los traficantes regresaron. Además, la Operación Altos Hornos provocó las protestas tanto de los nacionalistas bolivianos como de los críticos a los Estados Unidos de que la soberanía nacional boliviana se había visto comprometida por la presencia de las tropas de los Estados Unidos, y a un alto precio para el Tesoro norteamericano. Un participante en la operación, el coronel Michael H. Abbott, evaluó la posibilidad de acciones similares en el futuro:

"No es probable que esto ocurra: 1) es muy caro en comparación con el resultado potencial; 2) probablemente no haya un saldo positivo real cuando todo haya terminado; y 3) ningún país probablemente le pida a las Fuerzas Armadas estadounidenses que intervengan y actúen dentro de su propia casa, porque el costo político es demasiado alto."<sup>23</sup>

El punto de vista oficial del Departamento de Defensa de los Estados Unidos acerca del rol de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narcotráfico es "suministrar ayuda para que las instituciones civiles que se encargan de hacer cumplir la ley puedan realizar las investigaciones necesarias, las capturas y los arrestos."<sup>24</sup> En 1989 en Perú, de acuerdo con sus pautas, la Agencia de Control de Drogas de los Estados Unidos lanzó un programa de \$24 millones llamado "Operación Nevado", en la que "más de dos docenas de hombres armados, helicópteros adicionales piloteados por americanos y demás personal de apoyo fueron enviados al Valle Huallaga, para apoyar los esfuerzos para erradicar la producción de coca en esa región que ocupa el primer lugar del país por ello."<sup>25</sup> Esta región ha sido nominalmente controlada por las Fuerzas Armadas peruanas desde

noviembre de 1987, cuando se declaró un estado de emergencia por los altos niveles de actividad de Sendero Luminoso en dicha zona.

Esta asistencia antinarcóticos ha sido mucho menos controlada que otros programas de ayuda militar. Se ha cuestionado hasta donde los Estados Unidos están jugando un papel positivo en el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares, debilitadas luego de años de régimen militar, o si operaciones como Altos Hornos y Nevado están alentando acciones militares no controladas en un territorio básicamente incontrolable.

Ei manejo que subyace en la pregunta de si la guerra contra el narcotráfico es una misión para las Fuerzas Armadas latinoamericanas es obvio. El narcotráfico es un problema enorme para el bienestar de las poblaciones de todos los países del Hemisferio Occidental. Los esfuerzos concertados nacionales para reducir tanto el suministro como la demanda de drogas han sido respaldados por organizaciones internacionales y por los gobiernos desde Argentina y Chile hasta los Estados Unidos y Canadá. ¿Cuándo puede la policía local, con un mejor entrenamiento y mejores recursos, manejar los problemas del narcotráfico sin la intervención directa de las Fuerzas Armadas? ¿Cuál debería ser el rol de los Estados Unidos? ¿Cómo puede asegurar Estados Unidos que su apoyo al control del narcotráfico es beneficioso y no desfavorable para los objetivos políticos más amplios de fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos en América Latina? No hay respuestas sencillas a estas preguntas. La solución a lo largo plazo, por supuesto, incluye una reducción en el consumo masivo de estupefacientes y encontrar actividades alternativas que valgan la pena para los productores de sustancias estupefacientes. Esta obviamente es una tarea para todos los países del continente. A corto plazo, en el mayor grado posible, los Estados Unidos y los países latinoamericanos deben esforzarse en apoyar la acción de la policía y del patrullaje de las fronteras contra el abuso de drogas, la producción y el transporte. Especial importancia tienen los acuerdos bilaterales y multilaterales que los que los suscriben trabajen en equipo en el continente para erradicar el flujo de sustancias y ganancias ilegales. Por último, los civiles y los militares están de acuerdo en que la guerra contra el narcotráfico como misión para las Fuerzas Armadas, debe ser considerada solo cuando las demás opciones hayan fracasado.<sup>26</sup>

## Notas

1. A pesar de que la Directiva de la División de la Seguridad Nacional, "Sobre los Narcóticos y la Seguridad Nacional", puede ser la manifestación más saliente de los últimos tiempos de una resolución de los Estados Unidos, el Presidente Richard M. Nixon había realizado un pronunciamiento similar, que acuñó la frase "guerra contra las drogas", al 24 de marzo de 1968; y diferentes presidentes anteriores de los Estados Unidos tomaron medidas para combatir el uso de sustancias ilícitas, principalmente el alcohol durante la Prohibición, de 1920 a 1933. Ver James B. Slaughter, "Marijuana Prohibition in the United States: History and Analysis of a Failed Policy", *Columbia Journal of Law and Social Problems* 21 (1988): 417.

2. Aparecido en el informe anual de "Inter-American Dialogue", *The Americas In 1988* (Washington D.C.: Aspen Institute, 1988), p.41.
3. *Ibidem*, pp. 42-44
4. *Ibidem*, p. 43.
5. Rensselaer W. Lee III, "The Latin America Drug Connection", *Foreign Policy*, N.1 (Winter 1985-86): 142. Por cifras por cada país, ver U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, Coordinator of Narcotic Affairs Handbook, publicación anual.
6. Inter-American Dialogue, *The Americas In 1988*, pp. 44-49.
7. *Ibidem*, p. 41.
8. Ver Mario Arango, "Impacto del Narcotráfico en Antioquia" (Medellín, Colombia: Arango, 1988), que hizo dicha afirmación. Fue centro de una gran polémica en Colombia.
9. Entre las muchas fuentes que afirman la existencia de lazos entre las fuerzas armadas latinoamericanas y los narcotraficantes, ver: Michael H. Abbott, "The Army and the Drug War: Politics or National Security?" *Parameters, U.S. Army War College Quarterly* 8, N.4 (diciembre de 1988): pp. 65-122; y Washington Office on Latin America, "Misguided Policy: The U.S. 'War' Against Narcotics Production in the Andes", *Update* 13, N.6 (noviembre-diciembre de 1988): 1,5,6.
10. Inter-American Dialogue, *The Americas In 1988*, y U.S. Department of State, *Narcotics Affairs Handbook*.
11. José Nun, "The Middle-Class Military Coup", en Claudio Veliz, ed., *The Politics of Conformity In Latin America* (London: Oxford University Press, 1967); y Alfred Stepan, "The New Professionalism of International Warfare and Military Role Expansion" en Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1973), pp. 47-65.
12. Stepan, "The New Professionalism", pp. 53-65.
13. *Ibidem*, p. 52.
14. Por un bosquejo de la política de los EE.UU., ver: General Fred F. Woerner, "The United States ?Southern Command: Shield of Democracy in Latin America", *Defense Magazine* (agosto de 1987).
15. Ver la contribución de Carina Perelli a este libro, "Los legados de las transiciones a la democracia en Argentina y Uruguay".
16. Sucintas manifestaciones de la doctrina de estabilidad nacional de Guatemala pueden encontrarse en la contribución de Alfonso Yurrita a este libro y en el Ministro de Defensa de Guatemala Héctor Gramajo Morales, discurso en el Centro Guatemalteco de Estudios Militares, 10 de noviembre de 1988.
17. Elliot Abrams, "A Democratic Vision of Security", discurso en el "Inter-American Defense College", Washington D.C., 13 de junio de 1986.
18. Michael Massing, "The War on Cocaine", *New York Review of Books* (22 de diciembre de 1988): pp. 62.
19. Abbott, "The Army and the Drug War", p. 98. Este tema fue analizado en detalle en la contribución de Marcial Rubio Correa a este libro, "La Percepción de la Amenaza Subversiva en el Perú".
20. Abbott, "The Army and the Drug War", pp. 98-99.
21. En la primavera de 1988, por ejemplo, el Senado de los EE.UU. aprobó y más tarde derogó cierta legislación que autorizaba el uso de tropas de los EE.UU. en actividad con el propósito de combatir la droga. Ver también, Donald Mabry, "The U.S. Military and the War on Drugs in Latin America", *Journal of Inter-American Affairs* 30 (1988)pp. 53-76.
22. U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, "International Narcotics Control Strategy Report", marzo de 1989.
23. Abbott, "The Army and The Drug War", p. 106. Abbott describe la Operación Altos Hornos en pp. 95-103.

24. Lieutenant General Stephan G. Holmstead, USMC, DOD Task Force on Drug Enforcement, "Statement Before Subcommittee on Investigations, House Committee on the Armed Services", 23 de julio de 1987, p. 2.

25. Michael Isikoff, "U.S. Expands Role in Peru's Drug War", *Washington Post* (23 de enero de 1989)pp. 1-8.

26. Esta fue la conclusión de la conferencia de mayo de 1988 en Washington D.C., en la que participaron setenta civiles y militares de alto rango norteamericanos, tal como aparece en Louis W. Goodman y Johanna S. R. Mendelson, "Whose Drug War Is It, Anyway?" *Christian Science Monitor* (22 de julio de 1988).

## **Parte IV.**

# **Las relaciones cívico- militares y el futuro de la democracia en América Latina.**

## 15 Las relaciones cívico-militares en un marco democrático.

*Augusto Varas*

El uso y abuso de las Fuerzas Armadas en el ámbito político en América Latina ha dejado un balance negativo en términos de su estabilidad y desarrollo institucional.

A su vez los proyectos de redemocratización que están siendo llevados adelante en la región son particularmente imperfectos en la esfera de la política militar. Las democracias de América Latina no han percibido claramente la importancia de la inserción de las Fuerzas Armadas en el proceso democrático y, de este modo, no han podido identificar esa cuestión en sus proyectos de reforma del régimen político. El problema permanece sin resolución, lo que amenaza a las instituciones democráticas, ya sea por las formas de acomodación que refuerzan la autonomía militar o por la posibilidad de nuevas intervenciones en la esfera política.<sup>1</sup>

La investigación teórica y empírica de las relaciones entre las Fuerzas Armadas, la sociedad y el Estado se ha convertido en una cuestión crucial para la democracia de la región. De los hallazgos obtenidos en esas investigaciones, puede desarrollarse un marco de definiciones que permita determinar el papel de las Fuerzas Armadas en las esferas de la defensa nacional y la seguridad interna y descubrir como insertar las Fuerzas Armadas en la estructura estatal y asegurar un control efectivo de esa institución por parte de los gobiernos.<sup>2</sup>

Al presente la interacción entre élites civiles, Fuerzas Armadas y Estado, se dan en el contexto de tres sistemas relacionados: **intervención-retirada, acomodación autónoma, y control civil**. Cada uno muestra grados específicos de profesionalización militar, inconsistencia estatal subyacente y habilidad de las élites civiles para desarrollar un sistema de enlaces entre las estructuras estatales en cuestión (gobierno-Fuerzas Armadas).

### **Intervención - retirada**

Aunque hay numerosos estudios sobre las causas de la intervención militar en la política de América Latina, la existencia de varios puntos de vista y la identificación de diferentes variables, no ha conducido a crear

posiciones teóricas comprensivas<sup>3</sup>. El número de variables, los factores ambientales y las razones para las intervenciones militares en política permanecen como una cuestión abierta que debe ser profundizada, y ligada a cuestiones más amplias, como la evolución y consolidación de las formas democráticas.

Para obtener pistas para redefinir las relaciones cívico-militares dentro de un marco democrático hemos elegido sistematizar aquellas variables que han sido cruciales para las Fuerzas Armadas en el proceso de transición hacia la democracia<sup>4</sup>.

Nos referiremos a los casos de Argentina (1983), Brasil (1984), Bolivia (1980-82), Ecuador (1979), Perú (1979) y Uruguay (1984), y los compararemos con los de Chile (1987) y Paraguay (1986). La transferencia del poder ha dependido de factores sociales y militares que pasamos a consignar.

### **Factores sociales**

La transformación del sistema de relaciones políticas y de la cultura política del país, la capacidad de movilización de las masas, el estatus de las relaciones cívico-militares y los términos de la salida de las Fuerzas Armadas del ejercicio cotidiano del poder político, son los principales factores sociales del proceso de transición. Constituyen lo que pueden ser llamadas las **capacidades de sucesión opositora**.

Estos desarrollos desafían el liderazgo de las Fuerzas Armadas e incrementan el disenso<sup>5</sup>.

Un primer conjunto de pre-requisitos significativos para las Fuerzas Armadas en un proceso de transición es el surgimiento de un sistema político que pueda responder a la cuestión de la **unificación de la disidencia opositora**, que permita crear una nueva opción de gobierno. Es cierto que el sistema de partidos y la crisis de las instituciones políticas ha facilitado la intervención en el sistema político de los militares en América Latina<sup>6</sup>. Sin embargo, una vez que esa responsabilidad se diluye en el pasado, son esas mismas fuerzas partidarias las que desempeñan el papel clave en el proceso de transición.

Cuanto mayor es la transformación del sistema político durante el período autoritario, es más fácil el proceso de democratización.<sup>7</sup> Brasil constituye el mejor ejemplo<sup>8</sup>. Además, el aislamiento de las fuerzas políticas que apoyan al régimen autoritario, tiende a privar a las Fuerzas Armadas de razones políticas para continuar gobernando. El grado de consenso acerca del mantenimiento de medidas coactivas por parte del régimen

autoritario tiende a ser inversamente proporcional a la envergadura del régimen disidente.

Algunos de los cambios propiciados por la transición tienen lugar al nivel de la cultura política. La emergencia de posiciones pragmáticas y el aislamiento de las ideologías de tipo fundamentalista ha permitido sustituir una presunta "voluntad nacional" por una pugna pluralista entre grupos de interés. La derrota del "ideologismo", especialmente en las versiones "nacionalistas" ha sido sustancial para el proceso de democratización. Esta situación se ha dado en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

La capacidad de movilización de sectores sociales en favor de un cambio político es otro de los factores sustanciales. Aunque este tipo de movilización es común en situaciones de crisis económica, muchas veces se dan fuera de este contexto. También se producen para dar apoyo a procesos puramente políticos referentes a los derechos políticos, especialmente a la democracia como valor per se.

Cuando los regímenes militares pierden la capacidad de manejar la crisis, típicamente al fin de su período, se producen estas movilizaciones<sup>9</sup> que representan el sentimiento de las mayorías ciudadanas y suelen ser uno de los pocos indicadores a los que las Fuerzas Armadas prestan atención.

En Perú las movilizaciones de masas dieron cuenta del cambio deseado y que fue influenciado por el propio régimen militar<sup>10</sup>. En Bolivia la resistencia doméstica al régimen de García Meza expresada en estas movilizaciones fue uno de los factores claves para facilitar la unificación de la oposición política. En Brasil las protestas callejeras y el movimiento en favor de elecciones directas en 1984 fue crucial para propiciar la transición<sup>11</sup>. En Uruguay la derrota sufrida por el régimen militar en el plebiscito constitucional de 1980 fue decisiva para el comienzo de las negociaciones de transición.

Cuando las Fuerzas Armadas enfrentan una crisis de legitimación respecto a las principales fuerzas sociales que sostienen el régimen que ellas dirigen, su situación se vuelve insostenible. Esta inhabilidad para mantener un orden estable -sea o no legítimo- y mantener la coalición que originó el apoyo social al régimen dictatorial fue un factor decisivo en el proceso de transición de la región. Los casos de Argentina<sup>12</sup>, Brasil, y Perú la ilustran.

En Brasil las relaciones entre el gobierno militar y las élites empresariales comienzan a deteriorarse en los años 80 llevando a los mandos militares a tomar la decisión en favor de una apertura política, aunque hay que señalar que esta fue una decisión unilateral de las Fuerzas Armadas<sup>13</sup>.

Para entonces las Fuerzas Armadas enfrentaban varios peligros<sup>14</sup>. La pérdida del apoyo de los empresarios dejó a las instituciones militares sin otra opción que la salida del gobierno para manejar tanto crisis internas como movimientos de las fuerzas opositoras. La mezcla de movilización de masas y enajenamiento de las élites empresariales también favorece los procesos de transición<sup>15</sup>. Esta situación también se dió en Perú, aunque esta coincidencia entre movilización de masas y pérdida de apoyo de los empresarios por parte del gobierno militar fue solo episódica<sup>16</sup>.

Este conjunto de factores ha tenido influencia en los cuarteles. Los argumentos en favor de la permanencia de la institución militar en el ejercicio político cotidiano fueron seriamente desafiados. No podían mantenerse los de carácter negativo: luchar contra los radicales de izquierda que deseaban destrozarse el régimen político vigente, ni los positivos: legitimar un nuevo orden político a través de un consenso social amplio o por el apoyo de la élite empresarial. También fue puesta en duda su autoimagen como institución.

El aislamiento aparente en que cayeron las Fuerzas Armadas respecto a la sociedad y aún dentro del aparato estatal alentó a la oposición civil y creó en las Fuerzas Armadas un clima favorable a la aceptación de su salida de gobierno que, sin embargo, suponía bajos niveles de incerteza respecto al futuro de la institución.

### **Factores militares**

Podemos identificar dos conjuntos de factores principales: la crisis de la función profesional, resultado de la contradicción entre funciones de defensa y tareas políticas internas y, por otra parte, a nivel gubernamental, el manejo de la crisis. Estos factores convergen en un resultado único: erosión del consenso interno de las Fuerzas Armadas respecto a mantenerse en el gobierno y en el soporte del régimen dictatorial. Al ser desafiada la continuidad de las instituciones militares, para protegerla, se crea uno nuevo, que conduce a la retirada hacia los cuarteles.

Respecto al primer punto, puede establecerse, para todos los países analizados, que la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas se vió afectada por la necesidad de atender funciones de carácter político. Una de las consecuencias más evidentes de este proceso de transformación de un Ejército en una fuerza policial ha sido la consolidación de una **comunidad de inteligencia** que asumió el control de los principales niveles del poder militar.

Este proceso ha llevado a congelar la profesionalización militar. Las

consecuencias prácticas de este proceso pueden observarse en forma dramática durante el conflicto de las Malvinas. La derrota militar también puede ser explicada por la erosión institucional asociada a la masiva violación de los derechos humanos<sup>17</sup>.

Por estas razones y porque la asunción del poder político por parte de las instituciones armadas no puede ser justificada, se crea un espacio político dentro de las Fuerzas Armadas para sectores que demandan la continuación de un **desarrollo profesional** para su corporación. Este proceso puede seguirse en Argentina, Brasil, Bolivia y también en Ecuador<sup>18</sup>.

El segundo conjunto de factores militares refiere a los efectos sobre la institución militar del manejo de la crisis gubernamental. El éxito o fracaso de esta gestión condiciona el rol político de la institución militar. Así en la Argentina el manejo de la crisis durante la administración Videla, agravada por sus sucesores Viola y Galtieri, abrió el camino hacia la derrota militar.

La línea de mando se rompió, la verticalidad de la institución se vió afectada por la emergencia de grupos internos que cuestionaron la habilidad de sus superiores y plantearon alternativas<sup>19</sup>. También este caso se dió en Ecuador y en Perú.

El problema del manejo de la crisis es clásico para toda fuerza militar que toma el poder político. Cuando ocurre esta nueva realidad transforma a las Fuerzas Armadas en "fuerzas políticas ambiguas"<sup>20</sup>, lo que necesariamente introduce conflictos internos en la institución y amenaza su continuidad, especialmente en el ámbito profesional. La verticalidad y unidad es la llave para operar en un escenario de guerra.

Este tipo de problema fue provisionalmente superado en Uruguay, donde las Fuerzas Armadas se constituyeron en un "partido político sustituto"<sup>21</sup>, proceso que fue facilitado por un contexto político-estratégico en el cual las Fuerzas Armadas de ese país carecen de capacidad de disuasión. Solo en este contexto la función militar puede desnaturalizarse y por el contrario hipertrofiarse las responsabilidades de carácter político y las que tienen el nivel de implementación de políticas públicas.

La experiencia uruguaya -impensable en otros países sudamericanos- muestra los límites de la tensión entre las funciones de defensa y las de naturaleza de tipo político y de gestión pública.

El otro caso polar es el argentino, donde se intentó que cada rama de los servicios de defensa fuese un partido político sustituto y, al mismo tiempo, se buscó mejorar la capacidad defensiva del país. El resultado fue la división en tres compartimientos estancos -uno para cada arma-, se

profundizó el mal manejo de la crisis política<sup>22</sup> y la capacidad militar de disuasión se erosionó<sup>23</sup>.

### **Capacidad de manejo de la crisis**

Esta capacidad está determinada por los recursos disponibles, la habilidad profesional y la coherencia interna de la Institución militar<sup>24</sup>. Cualquier ruptura en la coherencia afecta las capacidades de manejo, especialmente en situaciones de crisis.

Esta situación puede obligar a una alta represión del discurso interno dentro de las Fuerzas Armadas<sup>25</sup> que en muchos casos permite, si no una solución, al menos posponer la crisis. En Perú no fue la falta de consenso interno en las Fuerzas Armadas lo que impidió prevenir la crisis sino la inhabilidad del General Velasco Alvarado para orientar el proceso y organizar las diversas facciones militares, hecho debido a su precaria salud<sup>26</sup>.

### **Recompensas y sanciones**

Resulta particularmente relevante examinar la cuestión del impacto del gobierno militar en el desarrollo de las Fuerzas Armadas y sus relaciones con el Estado y las élites políticas<sup>27</sup>. Específicamente queremos referirnos a los efectos del monopolio del poder por parte de las instituciones militares sobre la unidad nacional. Lo consideramos catastrófico.

Aunque se hayan alcanzado altos niveles de crecimiento económico - a través de comprensión salarial obtenida con la represión, que mantiene el orden social interno- el balance neto es negativo en el medio y largo plazo. Las administraciones que encabezaron Alfonsín, Sanguinetti, Sarney y aún la de Alan García, fueron penalizadas por la contienda entre civiles y militares en sus países.

Las políticas de "punto final" en Argentina y Uruguay, la "democracia protegida" brasileña, el "narco-militarismo" de Bolivia bajo García Meza, el estilo revolucionario fundamentalista a lo "Pol Pot" de política de Sendero Luminoso en el Perú -vástago del monopolio político de las Fuerzas Armadas-, no permitieron crear canales de comunicación entre élites y organizaciones de masa, entre la base social y la estructura de toma de decisiones del Estado.

Esta revisión de la historia reciente de los efectos de los gobiernos militares, constituye una "sanción" colectiva para aquellas instituciones que,

considerándose a sí mismas como depositarias del concepto de unidad nacional, constituyeron sin embargo, un factor de discordia nacional. Al mismo tiempo es un "premio institucional" para aquellas instituciones militares que reconocieron el hecho que la unidad nacional puede pasar las más duras pruebas sin necesidad de militarizar la vida de la nación.

### **Retirada y democracia**

Basándonos en el análisis de los factores sociales y militares que determinaron la actitud de las Fuerzas Armadas respecto al proceso de transición a la democracia, podemos derivar las siguientes variables claves en el proceso de normalización de las relaciones cívico-militares: 1.Unidad cívico-democrática que debe cubrir a todos los sectores, aún aquellos que en el inicio apoyaron el gobierno militar. 2.Aislamiento de las fuerzas antisistema cuya acción legitimó las tareas de represión de las Fuerzas Armadas y su intervención en la seguridad interna. 3.Efectivo apoyo de masas que no debe extralimitarse y salir del marco institucional de modo que no genere una nueva crisis. 4.Reestablecimiento de un balance adecuado en las relaciones de las Fuerzas Armadas. El foco debe estar en recobrar la unidad profesional evitando la fragmentación ideológica, así como medidas gubernamentales, que deben tomarse respecto a la seguridad interna, que aseguran una apropiada profesionalización. 5. Recuperación de la moral de las Fuerzas Armadas lo que supone reconocer la identidad entre constitucionalismo y democracia. 6.Un cambio en la cultura política de los civiles que haga posible el funcionamiento de las otras variables.

### **Acomodamiento autónomo**

Entre el escenario de una intervención militar y el control sobre las instituciones armadas por parte de los civiles hay varias hipótesis intermedias que hemos denominado **ajuste o acomodamiento autónomo**. Esta situación refleja un tipo de coexistencia cívico-militar en la cual, las Fuerzas Armadas no controlan el poder pero tampoco la autoridad civil subordina a su autoridad a esa institución.

Cada escenario de acomodación puede darse tanto para el conjunto de las relaciones cívico-militares como para una parte de ellas. El compromiso entre Fuerzas Armadas y élites civiles representa el balance que alcanzaron ambas partes en una circunstancia histórica en cada país, sin que este se transforme en una parte formal de la nueva estructura estatal.

En este contexto se puede compartir la aseveración respecto a que

es más fácil desmilitarizar el gobierno que el poder<sup>28</sup>. En muchos de los países estos escenarios donde prevalece la autonomía de las corporaciones castrenses, han existido durante tanto tiempo que no pueden considerarse como meras formas tradicionales, sino como nuevas Formas de Estado.

En muchos países, las élites militares han asumido un papel relevante en el proceso de desarrollo económico. En otros, son un factor clave en el poder. Algunos programas gubernamentales no se pueden ejecutar sin su concurso. El ajuste autónomo significa el mantenimiento de poderes de veto por parte de las Fuerzas Armadas que, aunque son menores que en la circunstancia de un gobierno militar, también son mayores de lo que sería tolerable en períodos de control civil de las Fuerzas Armadas<sup>29</sup>.

En este contexto las corporaciones castrenses son un activo factor de poder. Como los partidos políticos, la Iglesia, los sindicatos y otros movimientos sociales, también hay que contar a los militares. Aunque ya no gobiernen las Fuerzas Armadas, el ajuste autónomo supone el mantenimiento de altos niveles de militarización en los estados de América Latina.

Algunos factores estructurales explican por qué las Fuerzas Armadas han asumido el papel de árbitros del conflicto social y el de reformadores o modernizaciones en varios países.

En primer lugar, hay que señalar que los sistemas organizativos de las Fuerzas Armadas y los de relacionamiento entre civiles y militares, no son totalmente consistentes con el constitucionalismo y la democracia.

El sistema organizativo de América Latina mezcla de "cuadros y concriptos", no es comparable al sistema civil de milicias, y, además, aparece asociado con sistemas de gobierno no democráticos<sup>30</sup>.

La existencia de un cuerpo profesional que entrena y controla un contingente de concriptos reclutados compulsivamente de acuerdo a normas legales, produce una dinámica sociológica peculiar. En primer lugar este cuerpo de oficiales tiene una situación cerrada, corporativa, del tipo guilda, típico de todo "ejército profesional".

En segundo lugar, la naturaleza del servicio militar de los concriptos, obligatorio, refuerza el carácter autoritario de la relación entre cuadros y reclutas. En tercer lugar, el entrenamiento de los reclutas es solo en operaciones militares básicas. El conocimiento técnico-profesional está reservado al personal permanente, lo que aumenta la segregación entre los dos sectores.

En cuarto término este tipo de organización "auto-centrada" permite

que las Fuerzas Armadas asuman funciones diferentes de los militares, sustituyendo a organizaciones cívicas en tareas científicas, tecnológicas, productivas y aún comerciales y bancarias. Los militares se encuentran en esta forma, apartados del resto del estado y la sociedad y en una espiral ascendente de autarquía y autosuficiencia.

Dentro de las Fuerzas Armadas estos factores producen un modelo de relaciones cívico-militares que tiende a replicar el orden institucional militar. Las categorías organizacionales militares son proyectadas al resto de la sociedad engendrando una idea no democrática, autoritaria de las relaciones cívico-militares. Se considera que la visión cívica, sus categorías y valores, son irrelevantes para el orden militar o más aún que constituyen una amenaza para la institución castrense.

En este marco las movilizaciones sociales y las demandas de participación son vistas como amenazas. Las Fuerzas Armadas las rechazan, la diversidad sociopolítica no es aceptada, el estado no puede ser heterogéneo. La inconsistencia de una sociedad plural con una institución verticalista y no democrática puede explicar muchas de las intervenciones militares. El cambio social las promueve.

En algunos de los países de la región se ha intentado integrar los diversos servicios militares en una sola organización estatal, el Ministerio de Defensa. Las reformas llevadas a cabo en Argentina y Perú han priorizado el establecimiento de un comando unificado, pero hay fuertes resistencias a que estos procesos sigan adelante.

En muchos casos, la relativa falta de integración orgánica en el típico estado de América Latina<sup>31</sup> no permite que se comparta un conjunto de intereses por parte de varios grupos sociales y este hecho se refleja en la organización estatal. Las Fuerzas Armadas han tratado de alcanzar esta integración orgánica desde largo tiempo atrás, remontándonos a la colonia, ejerciendo tareas políticas<sup>32</sup>.

Esto ha facilitado la intervención política en tiempos contemporáneos y, simultáneamente, refuerza el prejuicio militar acerca de las posiciones cívicas, a los que considera "anárquicos".

Los militares poseen una organización adecuada para ejecutar funciones a escala nacional. Otras organizaciones sociales no pueden hacerlo dado su alcance y cobertura mucho menos amplia. Especialmente en el caso del Ejército se da esta situación. La distribución de sus recursos a lo largo de cada país le permite realizar diversas funciones, no solo las relacionadas con la defensa nacional. Esto refuerza su autonomía.

Como resultado de sus intervenciones permanentes en el ámbito

político, las Fuerzas Armadas han alcanzado un alto nivel de autonomía respecto a sus sociedades y sus gobiernos. Este grado de autonomía varía de país en país y es un agregado a otros procesos que se dan simultáneamente, los más importantes la "corporatización" de la profesión militar y la habilidad o inhabilidad de las élites civiles para controlar o no a los militares.

Desde el punto de vista militar, la modernización y el proceso de profesionalización junto a la segregación cultural de la institución respecto a la sociedad ha reforzado las tendencias "corporativas" respecto a los civiles. Los aspectos tecnológicos que suponen una especialización difícilmente ligada a la vida civil aunada al estilo corporativo refuerzan las barreras y límites institucionales entre Fuerzas Armadas y sociedad. Estas son las condiciones suficientes para el proceso de ajuste autónomo.

Por otra parte, este proceso ha sido afectado por los términos de la salida de los militares del gobierno<sup>33</sup>.

En Argentina, sin embargo, la lucha de la oposición por la democracia -pese a las denuncias de masivas violaciones de los derechos humanos, aunque limitando las responsabilidades a los organizadores de otros hechos-, no alteró la continuidad institucional de las Fuerzas Armadas.

Las políticas de modernización y profesionalización de las corporaciones castrenses son parte del acuerdo cívico-militar que no ha sido fácilmente alcanzado, pero que tampoco asegura un nuevo equilibrio cívico-militar<sup>34</sup>.

En Bolivia las acciones contra los militares narcotraficantes fueron limitadas contra el pequeño grupo de jefes ligados a esa actividad. Fueron castigadas por las autoridades democráticas, pero la implementación de estas políticas no ha estado libre de problemas.

En el caso brasileño<sup>35</sup>, el precio de la transición ha sido el lanzamiento de un importante programa de aumento de las capacidades militares y evitar cualquier tipo de castigo por abusos cometidos por miembros de las corporaciones castrenses durante la dictadura militar.

Un caso similar se dio en Uruguay, aunque menos exitoso, donde fue asegurada la continuidad institucional, aunque una ley de amnistía encontró serias dificultades.

Los términos de salida en Perú fueron similares a los brasileños, donde el gasto militar se incrementó notoriamente, al punto que el actual gobierno democrático tuvo que tomar medidas muy serias para poder poner ciertos límites a esos gastos.

En Ecuador, pese a que los civiles no se encontraban en una oposición para formular una iniciativa consistente sin embargo, hubo un arreglo mediante el cual las Fuerzas Armadas recibieron un estatuto excepcional para una inserción institucional dentro del estado. De ahí que ellos hayan alcanzado un nivel de autonomía relativa que es difícil de comparar con los de otras instituciones armadas del continente americano<sup>36</sup>.

En suma, aunque la salida de los militares de los gobiernos ha sido el producto de una crisis civil y eventualmente militar, los términos de la misma tendieron a ser altamente favorables a las instituciones armadas, cuya continuidad institucional ha sido preservada. Sin embargo, cuanto mayor ha sido esta protección, mayor ha sido el poder de veto que durante el período de transición han obtenido así como la autonomía adquirida durante el proceso de consolidación democrática.

Desde este punto de vista, es importante remarcar la necesidad de un nuevo análisis conceptual del fenómeno de la acomodación autónoma en América Latina<sup>37</sup>.

Ese análisis debe proveernos de elementos para el mejor entendimiento de las nuevas formas de estado que se están desarrollando en la región, donde las Fuerzas Armadas tienen un rol activo como actores políticos. Este conocimiento tendría que preparar a las élites civiles para manejar en forma exitosa la tarea de definir cuáles son las cuestiones clave referentes al diseño de políticas de contención y eventualmente de reducción- de la autonomía militar.

## **Control civil**

Como fue indicado anteriormente, el control civil sobre las Fuerzas Armadas debe ser de carácter sustantivo, y no meramente formal. La capacidad de control civil es un concepto que aunque no exclusivamente debe tender a la definición de las metas institucionales y guías para alcanzarlas<sup>38</sup> -en otras palabras con la restauración de la dimensión profesional de la función militar<sup>39</sup>. Una vez que se dan las condiciones necesarias para una nueva clase de equilibrio entre Fuerzas Armadas y sociedad, y nuevas relaciones orgánicas entre las instituciones militares y el estado se han desarrollado entonces deviene necesario identificar las condiciones suficientes del principio de liderazgo civil sobre las Fuerzas Armadas o sea, explicitar estrictamente quienes son los contendientes y el contenido, la carne digamos, de estas condiciones suficientes.

Las Fuerzas Armadas son parte integral de un aparato de defensa;

ellas manejan el componente de disuasión militar, mientras que permanecen en el control del gobierno, otros aspectos tales como las relaciones exteriores. Así, la posibilidad del control civil sobre las Fuerzas Armadas depende en gran medida de la habilidad del estado y el gobierno para definir la amplia variedad de temas conectados con la defensa nacional de una manera consistente.

Esta consistencia solo puede alcanzarse cuando el estado y el gobierno lanzan políticas con habilidad para adaptarse a los programas y a las medidas que están referidos en ellos. El fracaso o la pérdida de la iniciativa civil en estas esferas resulta en pérdida de control efectivo sobre las Fuerzas Armadas. Los militares necesitan percibir que hay políticas que están siendo implementadas con claridad y que la falta de control civil en esos procesos puede representar una gran amenaza para los militares - una realidad que sin embargo las instituciones armadas no siempre admiten en forma precisa-. La percepción de la seguridad o el peligro para sus posiciones institucionales es el claro factor en el estudio de las organizaciones armadas.

El control civil sobre las Fuerzas Armadas es contingente respecto a que las élites civiles estén suficientemente conscientes que todas las variables relevantes en los ámbitos domésticos e internacionales están bajo control, sean ellas políticas, económicas, tecnológicas y sociales. A esos efectos un gobierno de estilo no corporativizado debe tener lugar de modo de permitir que persiga los intereses de la comunidad como totalidad.<sup>40</sup>

Esta aproximación global al problema es crucial para las Fuerzas Armadas para "posicionarse" ellas mismas como una institución. Cada sociedad debe enfrentar la defensa nacional y los problemas militares y debe hacer un uso nacional y democrático de las aproximaciones para resolver estos problemas.

### **Profesionalización**

El requisito fundamental para redefinir el rol de las Fuerzas Armadas es profesionalizar la institución. Contrariamente al pasado, las innovaciones tecnológicas y doctrinarias en los militares son altamente dinámicas al presente. La significación de la profesión cambia cada día con el progreso del conocimiento y la práctica militar del mundo. Esto genera demandas de modernización, que a su vez, cambian de acuerdo con la investigación y el desarrollo que se realiza sobre la posibilidad de obtener sistemas de armamentos sea dentro o fuera del país. Todos esos cambios afectan las doctrinas militares de guerra, sus causas, y se ligan con la política y la sociedad.

La nueva frontera para el desarrollo tecnológico ha caído notoriamente. América Latina asume las consecuencias de la tercera revolución industrial<sup>41</sup>. Sin embargo, los nuevos desafíos no pueden ser enfrentados con los limitados recursos que cada uno de los países por sí mismo posee. La cooperación regional y la integración son los nuevos conceptos que han comenzado a ser analizados. Desde el punto de vista militar, hay que prepararse para una nueva era de progreso. Para las Fuerzas Armadas latinoamericanas, la única chance es la de reinsertarse ellas mismas sobre una base cooperativa, en un contexto regional y lanzar un programa de desarrollo e Investigación conjunta que pueda derivar en proyectos Industriales y/o comerciales que tengan éxito. Para alcanzar esta meta, las energías de la institución no deben ser desperdiciadas en proyectos que supongan la intervención en la política diaria o del gobierno. El compromiso de tipo profesional es la única chance de una sobrevivencia "formal" para las Fuerzas Armadas después de los interregnos políticos.

La Integración regional, la coordinación nacional, y el nuevo tipo de relaciones cívico-militares, son los términos fundamentales para este proceso, para la afirmación de la soberanía de la región.

### **Nuevos conceptos**

En un mundo que cambia muy rápidamente pueden carecer de sentido viejos conceptos referidos a las Fuerzas Armadas y al relacionamiento con los civiles así como a la propia profesión militar. Es fácil entender las nuevas aproximaciones a los asuntos estratégico-militares, comparando varias de las políticas emergentes de la realidad y de las necesidades de la defensa nacional que se plantean hoy en día.

El enfoque ya tradicional de la seguridad interna, de la defensa territorial, de la seguridad hemisférica y del conflicto entre los super poderes, ha acelerado la militarización de nuestras sociedades y estado. Esta tendencia había sido reforzada por un concepto de ciclos cortos de relativa autonomía en la esfera militar. De ahí que las nuevas definiciones que deben darse deben reducir y revertir el proceso de militarización y crear respuestas autocentradas que prevengan la reaparición de la militarización a otros niveles.

Para alcanzar una aproximación moderna a la cuestión y superar la tradicional, el blanco, el objetivo en este caso, así como los medios para lograrlo, debe ser el de redefinir estos conceptos a la luz del nuevo marco internacional existente. Los conceptos modernos deben desenvolverse fuera del marco de la represión interna, fuera del marco del conflicto interestatal, fuera del marco del balance militar que tendría que haber tanto en la región como en el conjunto del mundo occidental.

Tanto las élites civiles como militares de la región todavía mantienen un compromiso con las definiciones tradicionales respecto a seguridad y defensa regional a pesar de los cambios que se están dando en el contexto estratégico Internacional.

Estos conceptos no permiten la emergencia de otros de tipo nuevo, autocentrados y no heterónomos, respecto a la defensa nacional. Los intereses nacionales estratégicos son mucho más amplios que los intereses militares. La dimensión militar en sí misma no debe ser lo único específico en una política de defensa nacional, a menos que ella esté concebida en un contexto global de carácter continental. Una aproximación militar tradicional respecto a la defensa hemisférica y territorial está confinada al perímetro territorial -aquel que da prioridad a las Fuerzas Armadas en tanto responsables de la determinación de políticas públicas- y por tanto en detrimento de las actividades militares que están en relación con la democracia<sup>42</sup>. Esto no permite el establecimiento de una base común de relaciones militares regionales. Al presente y tratando de identificar una moderna estrategia para las Fuerzas Armadas, las funciones políticas de las mismas deben ser resignificadas y limitadas. Es necesario eliminar aquellas penalidades que sean ejercidas en razón de ideología y no de ley, en las conductas que asumen las Fuerzas Armadas en estos casos. La política por lo tanto de las Fuerzas Armadas, en esos casos es regirse estrechamente por la ley.

A su vez, en cuanto a la defensa de Interestatal, si hay niveles regionales altos, de cooperaciones entre las Fuerzas Armadas y si se pueden identificar intereses estratégicos comunes a nivel Interregional evidentemente se trabaja de manera más fácil. En el marco de la estrategia de seguridad global, el objetivo tendría que ser en su mayor parte, de neutralidad y autoexclusión del conflicto de carácter global, junto con la voluntad de la defensa de Intereses regionales. En lugar de definimos por nosotros mismos como latinoamericanos de acuerdo a Intereses extracontinentales, nosotros deberíamos dejar de lado esta posición para asumir un rol estratégico por nosotros mismos. No se trata de Intereses extraños sino de nuestros propios Intereses que deben ser fundamentales en esta definición. En este contexto la cooperación militar debe ser Instrumentada en base a la protección de los Intereses comunes de la región.

Un sistema de seguridad regional nuevo, endógeno -que tenga por meta la cooperación regional y que se nutra de los Intereses de largo plazo en el campo de la defensa y no en la asunción de un rol fuerte de carácter estratégico- es lo que nosotros deseamos en las presentes circunstancias.

El peso que tiene en lo ideológico y en los aspectos extranjeros la

aproximación tradicional hace difícil la emergencia de fórmulas de defensa nacional que no sean otras que el balance entre los poderes militares a nivel regional. Esto a su vez hace comenzar constantemente nuevos ciclos de pobreza, seguidos por altas fases de represión bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas y adicionalmente una necesidad de mayores gastos militares para mantener el balance militar de la región. Sin embargo, la misma ha devenido cada vez más vulnerable, dado que los conflictos centrados en otras áreas tienden a adicionar sea la tierra, el mar, o el espacio aéreo de América Latina al original campo de batalla. En las circunstancias presentes -con Fuerzas Armadas que todavía están comprometidas en tareas políticas- poco o nada, puede ser hecho para prevenir esta forma de subordinación y sumisión. Para reducir la debilidad militar y económica, y controlar los nuevos ciclos de pobreza, debe haber nuevas formas de cooperación que comprendan todo el campo de la seguridad nacional. El resultado tiene que ser una nueva definición de los sistemas de seguridad y de defensa, además de un control del gasto militar que hasta el momento ha sido relativamente incoherente y desordenado<sup>43</sup>.

El nuevo concepto debe cambiar desde privilegiar aspectos geográficos a enfatizar en las condiciones que pueden convertir América Latina en un protagonista más que en un mero territorio, en términos de estrategia. Esta nueva aproximación al tema no debe ser necesaria o exclusivamente referida a la protección del territorio. La nación-estado en tanto protagonista debe abandonar la mera consignación territorial y adoptar otras más modernas, que tengan en cuenta otras esferas, tales como, la comunicación, el comercio, la energía y las finanzas.

Ningún país de América Latina por sí mismo adopta la posición de asumir objetivos estratégicos autocentrados de este tipo, tanto sea en su "hinterland" como en su espacio aéreo o marítimo. Esto lleva a la fuerte necesidad de integración y cooperación como medios para obtener la soberanía nacional.

### **Integración militar-industrial**

Políticas de largo aliento deberían tener en cuenta la posibilidad de desarrollar una integración militar e industrial en la zona de modo tal de evitar debilidades presentes. La modernización es una piedra angular de la seguridad regional. En el pasado cuando la seguridad de la actividad militar fue apartada de las funciones primarias para atender otras tareas evidentemente se perdió este posible objetivo de integración militar-industrial. Más aún, esas políticas llegaron a producir una suerte de "invasión" de todos los sectores estatales por parte de las Fuerzas Armadas. Bajo una nueva aproximación a la seguridad cada estado latinoamericano debe ser posible de llenar y ocupar un nuevo e independiente lugar no

hegemónico en un nuevo mundo por la integración de sus Fuerzas Armadas con otras instituciones y estructuras del país o la región, y previendo así constituir un estado puramente subordinado.

Los nuevos temas de la estrategia son por tanto un resultado natural de una percepción diferente de los interesados. Hay metas conseguibles que pueden ser puestas en marcha por una agencia latinoamericana por ejemplo a nivel espacial, o desenvolver en forma conjunta un programa nuclear como también salvaguardias a nivel regional para que éste esté enmarcado en límites previstos por tratados internacionales; o integrar regionalmente industrias militares<sup>44</sup>, que pueden hacer uso de los recursos existentes en el momento en el marco civil del desarrollo de la región.

### **Relaciones hemisféricas**

La ausencia de sistemas autocentrados globalmente designados y gerenciados de parte de América Latina por parte de las élites civiles es el resultado de un gran vacío en los conceptos estratégicos de los civiles. Esos vacíos siempre son llenados por las Fuerzas Armadas como participantes subsidiarios. Generalmente hacen esto de manera inadecuada.

El nuevo sistema de defensa regional debe ser visto como el comienzo de un proceso en el cual altos niveles de paz deben ser gradualmente alcanzados. A través de la disminución de las tensiones internas, de acciones que inspiren mutua confianza, de una integración militar parcial, y reduciendo la importación y manufactura de armas, proyectos de integración y desarme de una mayor extensión serían de más fácil alcance.

La diversidad de la formación de estructuras conflictivas en la región explica las dificultades de integrarlas en un único sistema de seguridad y nos ayuda a entender la posición individualista, específica de cada país de América Latina en el terreno militar global<sup>45</sup>. Aunque, con el tema del sistema regional de defensa, hemos identificado los temas alrededor de los cuales las nuevas formas de cooperación hemisférica militar pueden ser desarrolladas. Esos sistemas regionales de defensa debe proteger los intereses de defensa colectivos del hemisferio, a través de una revisión de la relación de los militares de cada uno de los países con los Estados Unidos y a través de un nuevo diseño de la defensa hemisférica que sea separado de la confrontación global que existe en el mundo. Dado que la paz mundial depende notoriamente de los sistemas de defensa regionales<sup>46</sup>, la necesidad de la presencia de los Estados Unidos debe ser reconocida. Más aún, la participación de los Estados Unidos debe ser vista como una inversión, más aún, como una contribución a la paz global.

Los Estados Unidos deben abandonar la idea de utilizar exclusivamente medios militares en problemas tales como el tráfico de drogas o el terrorismo. Asimismo el uso de técnicas para el conflicto de baja intensidad<sup>47</sup> u operaciones encubiertas, debe ser reemplazado por políticas de carácter económico y social que vayan orientadas a las raíces de los problemas sociales que provocan las tensiones armadas regionales, que fomentan el tráfico de droga y la corriente de acciones terroristas. Los efectos de esos problemas deben ser controlados por acciones de política y no por acciones militares que tiendan a reproducir el fenómeno en mayor escala más que a controlarlo. Este tipo de confusiones es el que erosiona el sistema de relaciones inter-americanas, como se observa en varios niveles, y la perspectiva de establecer un sistema de seguridad común es amenazada dada la preeminencia de estas posiciones. Los lazos entre los militares deben ser democratizados a través de la renuncia al uso de la fuerza como forma de resolver conflictos internos.

Este conjunto de políticas pueden convertir a América Latina en una zona de amortiguación con respecto al conflicto global. En cierta forma un "vacío de poder" especial debe ser gradualmente creado. Sin embargo, este vacío está conduciendo a que los mayores participantes externos permanezcan fuera de sus límites, como si "la intrusión de uno atrajera a aquellos que son sus rivales"<sup>48</sup> y la neutralización militar de la región y su transformación en zona de amortiguación tendría que activar fuerzas centrífugas necesarias en el área.

En suma, un énfasis en la profesionalización militar; desarrollo de nuevos conceptos en los cuales una nueva aproximación a la defensa nacional debe basarse; la integración de las funciones productivas fundamentales de las Fuerzas Armadas de América Latina y una nueva definición de sus lazos profesionales con los Estados Unidos constituyen el conjunto de componentes para crear las condiciones suficientes para la restauración del balance cívico-militar en un marco democrático.

## **Conclusiones**

Una nueva fórmula para las relaciones cívico-militares en América Latina es parte crucial de las relaciones cívico-militares en América Latina y de la agenda para la democracia de la región. A menos que nuevos lazos entre civiles y militares sean establecidos, la viabilidad de las democracias en la región puede ser otra idea utópica en un continente donde esa clase de ideas es la faz visible de una inhabilidad profunda para articular intereses, negociaciones, compromisos y consenso<sup>49</sup>.

En mayor escala estas relaciones cívico-militares deben depender de la capacidad de la sociedad civil para desarrollar un marco teórico

consistente con la nueva realidad que identifique las condiciones necesarias para restablecer el balance: debe haber unidad civil-democrática, que cubra aún a aquellas élites que originalmente proveyeron apoyo a los gobiernos militares; aislamiento de las fuerzas antisistema que legitimaron la acción de la represión interna; apoyo de masas efectivo dentro de los marcos institucionales para no engendrar nuevas crisis; restauración del balance institucional enfatizando la unidad profesional de las Fuerzas Armadas; abandono por parte de los militares de responsabilidades gubernamentales y de seguridad; recuperar la moral de las Fuerzas Armadas, incluyendo una clara percepción de la identidad entre constitucionalismo y democracia, y finalmente una nueva cultura cívico-política.

La posibilidad de restaurar el equilibrio cívico-militar también depende de un cantidad de condiciones suficientes: una revisión de los sistemas de organización de defensa de la Institución y sus conexiones orgánicas con el resto del estado y la sociedad, particularmente con las esferas no militares; mejoramiento orgánico de la coherencia del estado, que debe convertirse en una entidad "formal" más que en un cuerpo anárquico; definición de las funciones subsidiarias del Estado; y un acuerdo cívico-político de modo que las nuevas relaciones con las Fuerzas Armadas sean plausibles. Consecuentemente, el control civil sobre las Fuerzas Armadas debe asegurarse a través del desarrollo de nuevos conceptos que pueden ser las bases para una nueva aproximación a la defensa nacional, a la profesionalización con un contenido fuertemente tecnológico, con una integración del material de guerra de las Fuerzas Armadas de América Latina y una nueva fórmula para los lazos militares profesionales con los Estados Unidos.

Finalmente, es necesario señalar que los temas de defensa y Fuerzas Armadas han sido tradicionalmente manejados por partidos o por aproximaciones de tipo sectorial. Cada grupo o partido ha diseñado políticas de defensa basadas en sus propios intereses. Para una efectiva redefinición de las relaciones cívico-militares y las capacidades de análisis de defensa y planeamiento, es necesario poner en primer lugar que estos temas de defensa deben ser abordados desde una perspectiva multipartidaria, pluralista. En otras palabras, se requiere un consenso nacional para que la reforma militar entre en la agenda.

## Notas

1. Ver Andres Fontana, "Notas sobre la Consolidación Democrática y el Control Civil de las Fuerzas Armadas en la Argentina", trabajo presentado al Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, 13 de mayo de 1986. Ver también "Will the Brass Return?" *Newsweek* (Abril 21 de 1986).

2. Ver Riordan Roett, "Argentina's Army Isn't Corraled Yet: Weak Democratic Institutions Leave Civil Authority at Risk", *Los Angeles Times* (April 22, 1987).
3. Ver Mario Fernández, "La Intervención Militar en la Política en América Latina", *Revista de Estudios Políticos* (Noviembre-Diciembre, 1985). Para un paso teórico más avanzado en esta visión, ver Fernando Bustamante, "Los Paradigmas en el Estudio del Militarismo en América Latina", *Documento de Trabajo* (FLACSO) (Octubre, 1986). Específicamente la variable "élites políticas civiles" recién ha comenzado a ser desarrollada.
4. Para un análisis comparativo de los casos de América Latina, ver Alain Rouquié, "Demilitarization and the Institutionalization of Military-Dominated Politics in Latin America", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transition From Authoritarian Rule* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986). Mi análisis sin embargo se limitará a los casos de Sud América.
5. Para una discusión de los factores sociales ver Ulf Sundhausen, "Military Withdrawal from Government Responsibility", *Armed Forces and Society* (Summer, 1984).
6. Alain Rouquié, *El Estado Militar en América Latina* (Buenos Aires: Emecé, 1984), p. 250.
7. Para una comparación entre varios casos de América Latina, ver Karen L. Remmer, "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America", *Comparative Politics*, 17 No. 3. (April 1985), pp. 253-275.
8. El régimen autoritario modificó completamente las divisiones políticas, la organización de partidos, las cadenas de clientelismo y las lealtades electorales. *Ibid.*, p. 270.
9. Rouquié, "Demilitarization and the Institutionalization of Military-Dominated Politics in Latin America".
10. La huelga del 19 de julio de 1977 fue la primera huelga de alcance nacional en este siglo, porque mostró el extremo aislamiento del régimen del presidente militar Morales Bermudez. Ver al respecto Henry Pease "Avances y Retrocesos de la democratización en Perú" en Augusto Varas ed. *Transición a la Democracia: América Latina y Chile* (Airavillo, Chile: ACHIP, 1984), p. 60.
11. Ver Riordan Roett, "The Transition to Democratic Government in Brazil", *World Politics* (January, 1986).
12. Ver Andrés Fontana, "Armed Forces and Neoconservative Ideology: State-Shrinking in Argentina (1976-1981)", Documento de trabajo presentado en la conferencia "State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization", University de Texas en Austin, Marzo 1 al 3, 1984. Ver también, Guido Di Tella, "Fuerzas Armadas y Democratización en Argentina", en Varas, *Transición a la Democracia*, p. 106.
13. Ver Saturnino Braga, "La Oposición y la Apertura Política en Brasil", en Varas *Transición a la Democracia*, p. 99.
14. Ver Alfred Stepan, *Brazil and the Southern Cone* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988); ver también, William A. Bacchus, "Development Under Military Rule: Factionalism in Brazil", *Armed Forces and Society* (Spring, 1986).
15. Ver Roett, "The Transition to Democratic Government in Brazil".
16. Ver Pease, "Avances y Retrocesos", pp. 58-59m y los capítulos de Peter Cleaves y Henry Pease y los de Cynthia McClintock y Luis Pásara, en Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal, eds., *The Peruvian Experiment Reconsidered* (Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1983).
17. Informe de la Comisión Investigadora de Crímenes de la Junta Militar Argentina, *Nunca Más* (Buenos Aires: Eudeba, 1984).
18. Ver Anita J. Isaacs, "From Military to Civilian Rule: Ecuador, 1972-1979", disertación Ph., University de Oxford, St. Anthony's College, 1985. p. 364.
19. Para un análisis de los casos de Argentina y Brasil en esta apreciación, ver Peter Calvert, "Demilitarization in Latin America", *Third World Quarterly* 7, No. 1 (Febrero 1985), pp. 31-43.
20. Ver Alain Rouquié, *El Estado Militar en América Latina*, p. 337.

21. Ver Juan Rial, "Los Militares en Cuanto 'Partido Político Sustituto' Frente a la Redemocratización", en Augusto Varas, coordinador, *La Autonomía Militar en América Latina* (Caracas: CLADDE, Nueva Sociedad, 1988).
22. Ver Andrés Fontana, "Fuerzas Armadas, Partidos Políticos y Transición a la Democracia en la Argentina", en Varas *Transición a la Democracia*, p. 117.
23. Para una visión militar de la campaña argentina en las Malvinas ver: "Conflicto Malvinas: Informe Oficial del Ejército Argentino", *Armas y Geoestrategia* (Diciembre, 1983).
24. En este aspecto ver Abraham Lowenthal, "Ejércitos y Política en América Latina", *Estudios Internacionales*, (Julio-Setiembre, 1976), p. 62. Según Alexandre de S.C. Barros y Edmundo Campos Coelho, la necesidad de criterios de sucesión formal se convierte en una verdadera amenaza para la disciplina, jerarquía y cohesión interna de las Fuerzas Armadas, así como a menudo lleva a confrontaciones entre distintas facciones militares. "Military Intervention in South America", *International Political Science Review* # 3 (1981), p. 346.
25. En Chile hay un alto nivel de control intramilitar. Ver Genaro Arriagada, *La Política Militar de Pinochet* (Santiago: ICHEH, 1986).
26. Observando el caso peruano ver, Lissa North, "Perspectives on Development Policy and Mass Participation in the Peruvian Armed Forces", Documento de Trabajo No. 22 (Washington D.C.: Wilson Center, Latin American Program, 1978).
27. "El silencio ha sido y será el principal cómplice del abuso y crímenes de los regímenes dictatoriales". Juan Goytisolo, *En los Reinos de Taifa* (Barcelona: Selx Barral, 1986), p. 45.
28. Alain Rouquié, *El Estado Militar en América Latina*, p. 417.
29. Para una descripción detallada de los casos Latinoamericanos ver, Varas, *La Autonomía Militar en América Latina*.
30. Ver Samuel Huntington, "Tocquevilles's Armies and Ours", Comentarios enviados al Seminario "Democracy In America Today: A Toqueville Perspective". John M. Olin Center for Inquiry into the Theory and Practice of Democracy, Universidad de Chicago, (15 de Febrero de 1984).
31. En este aspecto ver, Norbert Lechner et al., *Estado y Política en América Latina* (México: Siglo XXI, 1981).
32. Ver Alain Rouquié, *El Estado Militar en América Latina*.
33. Ciertamente esas nuevas formas de ajuste y acomodamiento autónomo son en gran medida, influenciadas por los términos de la salida de los militares del gobierno. Al respecto ver, "The rôle of the terms of the post-militaristic democratization in the democratic development of the Andean South American countries". *Documento de Trabajo*, (FLACSO) (Enero, 1987).
34. En esta línea ver, Augusto Varas, "Democratización y Reforma Militar en Argentina" *Documento de Trabajo*, (FLACSO) (1985). Ver también, Carlos Moneta, "Las Fuerzas Armadas y el Conflicto de las Islas Malvinas: Su Importancia en la Política Argentina y en el Marco Regional", *Foro Internacional* (Enero-Marzo, 1983).
35. Observando el caso brasileño, ver João Quartim de Moraes et. al., *A Tutela Militar*. (São Paulo: Vértice, 1987); y Eliezer Rizzo de Oliveira, *Militares: Pensamento e Ação Política* (Campinas, Brasil: Papirus, 1987).
36. El control de los civiles debe ser distinguido de la autonomía real. Para una discusión en términos comparativos de los mecanismos constitucionales para el control civil ver Felipe Aguero, "The Military in the Constitutions of the Southern Cone Countries, Brazil and Spain", en *El Papel de los Partidos Políticos en el Retorno a la Democracia en el Cono Sur* (Washington D.C.: Wilson Center, n.d.).
37. Por una agenda de investigación, ver Samuel Fitch, "Armies and Politics in Latin America: 1975-1985", en Abraham Lowenthal y Samuel J. Fitch, eds. *Armies and Politics in Latin America* (New York: Holmes and Meier, 1986).
38. Solo unos pocos estudios concluyen con propuestas para el efectivo control civil sobre los militares. Un notable ejemplo es Alfred Stepan, *Os Militares: Da Abertura a Nova República* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986).

39. Esa es la aproximación en General Fred Woerner, "Shield of Democracy in Latin America: Defense" (Noviembre-Diciembre, 1987); y en J. Samuel Fitch, "The Armed Forces and Democracy in Latin America", documento de trabajo preparado para el Inter-American Dialogue, Lima, 16 y 17 de Agosto, 1987.
40. En esta etapa es necesario simplemente mencionar la abundante literatura sobre corporativismo en América Latina y sus efectos. Para un análisis comparativo ver Fernando Bustamante, "Some Conclusions and Hypotheses on the Issue of Civil Control over the Armed Forces and Democratic Consolidation in the Andean Countries", *Documento de Trabajo* (FLACSO) (Abril, 1987).
41. A ese respecto, ver Carlos Ominami, *La Tercera Revolución Industrial: Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico* (Buenos Aires: GEL, 1987).
42. Por una aproximación similar, ver Elliot Abrams, Discurso en el Inter-American Defense College, Santiago, 13 de Agosto de 1986.
43. En este aspecto, ver Augusto Varas, "Límites a las Opciones de Desarrollo: Las Políticas de Defensa Nacional", en Enzo Faletto et. al., *Repensar el Futuro* (Caracas: Nueva Sociedad, 1986).
44. Acerca de los beneficios de una industria de armas integrada, ver Edward A. Kolodziej, *Making and Marketing Arms: The French Experience and Its Implications for the International System*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987).
45. Por *sistema de seguridad*, yo entiendo un conjunto de ideas y procesos de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los participantes convergen en una cierta área de las relaciones internacionales. *Principios*, son creencias en hechos, causas y su rectitud. Las *normas* son medidas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las *reglas* son prescripciones orientadas específicamente o proscripciones. Los *procesos de decisión* son prácticas prevaletentes para hacer opciones colectivas. Al respecto ver Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984), p. 57.
46. Ver Naciones Unidas, "Report of the Independent Commission on Disarmament and Security", A/CN.10/38. (New York: United Nations, 1983).
47. Ver Lilia Bermúdez, *Guerra de Baja Intensidad*, (México, Siglo XXI, 1987).
48. Stanley Hoffman, *Dead Ends*. (Cambridge, Mass.: Ballinger 1983), p. 134.
49. En este contexto, "ideologías" e "ideologismos" deben ser entendidos como formas abortadas de pragmatismo.

## 16 Las relaciones cívico-militares en México

*Adolfo Aguilar Zinser*

La mayor parte de los análisis de la realidad mexicana consideran que el Ejército está fuera de la política. Por ello, las Fuerzas Armadas han sido poco estudiadas.

Dado que los militares mexicanos, en tanto tales, no han tenido en varias décadas una presencia importante en el gobierno y debido a que su voz en el proceso de toma de decisiones, es casi imperceptible, la institución armada no ha despertado durante mucho tiempo la curiosidad de sociólogos y politólogos. Por el contrario, los investigadores dan generalmente por hecho que los cuarteles no son el sitio en donde han de encontrar las claves para descifrar los enigmas de la política mexicana y poco o nada se ocupan de lo que ocurre en la estructura castrense. Además, quienes han intentado el estudio del Ejército mexicano lo han hecho sorteando grandes obstáculos de información y la resistencia de los militares que se rehusan a ser escudriñados.

El confinamiento del Ejército a funciones apartadas del gobierno ha dado lugar en los últimos cincuenta años a la propagación de una doctrina civilista de la política mexicana. La vigencia de esta doctrina, la cual festeja con insistencia la burocracia política, y a la que se adhieren académicos, periodistas y la mayoría de los hombres de negocios, explica por qué los militares no gozan de gran prestigio y no ocupan una alta jerarquía ni en la sociedad ni en el gobierno.

El carácter autoritario del sistema político mexicano no descansa ni en las dimensiones ni en el papel vigilante de su Ejército. Más aún, el autoritarismo mexicano se ejerce por vía de muy diversos mecanismos, e instituciones de cooptación y control, compuestos y manejados por civiles que solo en situaciones límite recurren a la represión y al uso de la fuerza. Para acallar o neutralizar la protesta o la disidencia, preservar el orden y mantener el poder, es mucho más importante el papel que juega la representación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) o la sucursal de cualquier otra agencia del gobierno en las localidades, que la presencia del destacamento o cuartel militar.

Desde los años setenta algunos investigadores tanto mexicanos como norteamericanos, han comenzado a preocuparse por el tema de los militares ya sea porque presagian el arribo eventual y violento de estos a la vida pública de México o simplemente por el afán analítico de explicar por qué hasta ahora se ha mantenido el compromiso de los generales de no mezclar las armas con la política. David F. Rondfelt, quien es

frecuentemente citado en la literatura como uno de los pocos "expertos" en cuestiones militares mexicanas sostiene junto con otros colegas la tesis de que el crecimiento en los últimos años del Ejército mexicano, su profesionalización y la modernización de su equipo no son fenómenos que por sí mismos habrían de propiciar un cambio significativo en lo que él mismo llama el papel "residual" de las Fuerzas Armadas en la política y el gobierno.<sup>1</sup>

Conforme a esta visión que yo comparto, un golpe militar en México o simplemente una participación más activa de los militares en el proceso gubernamental de toma de decisiones -de ocurrir- no se originaría en el Ejército mismo. Es decir que los militares no tomarían la iniciativa sino que en todo caso se sumarían a otros sectores complotistas que tuvieran la fuerza y la capacidad de persuasión para convencer a determinados miembros del Ejército de la conveniencia y oportunidad de tomar en sus manos tareas de gobierno.

No obstante que para el futuro inmediato de México ningún observador predice la llegada al poder de los militares, algunos analistas hablan sí de la influencia creciente y de la ampliación de las tareas del Ejército en el gobierno. Según estas visiones debido a nuevas circunstancias internas y externas, el Ejército está llamado a cumplir un rol más activo en la vida pública de México. Se habla de un proceso de "militarización moderada" de ciertos aspectos de la política mexicana que se manifiesta como un incremento gradual del activismo e iniciativa de los militares, lo cual paulatinamente modifica el marco de relaciones cívico-militares.<sup>2</sup>

En contraste con la interpretación de que las Fuerzas Armadas reclaman de hecho una mayor autonomía de acción, este ensayo parte de la hipótesis de que la esencia misma de las relaciones entre las esferas civil y militar del gobierno es el hecho de que el Ejército mexicano carece prácticamente de iniciativa política. Por tanto, la ampliación de la iniciativa militar no está en función de las percepciones que los militares tengan sobre los acontecimientos políticos, económicos y sociales o sobre las tareas que cumplen los civiles, sino de la manera como las autoridades civiles los involucran en la política. Este involucramiento pudiera sí dar lugar a que los militares responderían con posturas propias y bien diferenciadas a fricciones y desacuerdos con los civiles.

En la primera parte de este ensayo se hace rápido recorrido por el proceso de integración del Ejército post-revolucionario para identificar lo que en mi opinión son los elementos estructurales, históricos e ideológicos de las relaciones cívico-militares en México. En la segunda parte se describen someramente las circunstancias que han dado lugar a la idea de que las Fuerzas Armadas mexicanas se preparan para incursionar más directamente en la política. En particular destaco en este ensayo dos conceptos muy difundidos sobre el Ejército y el futuro de México. Uno se origina en la coyuntura a partir de la coincidencia entre el conflicto en Centroamérica y la crisis en México, los altos mandos militares mexicanos

asumen ahora directamente mayores responsabilidades de seguridad interna y externa. El segundo; a consecuencia también de estos dos fenómenos, está en marcha la revisión de algunas de las premisas centrales de la doctrina militar mexicana tanto respecto a cuáles son los peligros para la estabilidad política interna, como en relación a la identidad de los enemigos externos de la seguridad del país.

Finalmente, a partir de la discusión de estas cuestiones se hará un breve recuento de cuáles son las circunstancias presentes y futuras que pudieran alterar el marco de relaciones cívico-militares y cuáles son las fuerzas sociales y los actores políticos que habrían de propiciar esta transformación.

### **Factores históricos e ideológicos de las relaciones cívico-militares en México**

El papel subordinado que ha tenido el Ejército en la vida política de México a partir del período presidencial del General Lázaro Crádenas (1935-1940) y hasta nuestros días no es meramente circunstancial. Tampoco lo es el hecho de que los militares no se hayan mostrado realmente proclives a competir directamente por el poder, al menos en el futuro inmediato.

En su versión contemporánea el Ejército mexicano es fruto de la amalgama de jefes y caudillos militares surgida en distintos puntos del territorio durante las luchas políticas y sociales de la revolución. A partir del estallamiento de la rebelión contra la dictadura de Porfirio Díaz en 1910 se organizaron espontáneamente columnas armadas que perseguían motivos distintos. Por ejemplo, los Ejércitos campesinos de Emiliano Zapata en el Sur y de Francisco Villa en el Norte se formaron para demandar reformas sociales profundas. Por su parte, el Ejército Constitucionalista de Venustiano Carranza, eje de la actual estructura militar, se organizó para derrocar a quienes, apoyados en las viejas estructuras porfiristas, pretendían apoderarse del gobierno y también para imponer el mando central de la revolución sometiendo a los Ejércitos campesinos de Villa y Zapata y a los caciques y caudillos regionales que negaban la autoridad suprema al gobierno central.

La revolución fue una guerra cruenta y desordenada en la que las fuerzas revolucionarias no actuaron bajo la inspiración de una ideología bien definida ni obedecieron a los dictados de un liderazgo claramente reconocido y menos se movilaron bajo la dirección de un partido vanguardista. El derramamiento de sangre y la inestabilidad se prolongaron por más de una década. El desgaste humano, económico y político condujo finalmente a todas las facciones y grupos a reconocer que el restablecimiento del orden era necesario para procurar sus demandas, consolidar los logros obtenidos y alcanzar en él reparto ordenado del poder sus ambiciones políticas. Una parte del viejo Ejército se absorbe por el nuevo régimen, por ello no podemos hablar estrictamente del nacimiento

de un Ejército revolucionario completamente nuevo. No obstante, las Fuerzas Armadas de México son sí una institución que se vincula íntimamente a la revolución, a sus líderes, a sus causas y a las instituciones políticas y sociales que esta produjo.

Durante los años difíciles de la estabilización y la institucionalización política, el Ejército y sus jefes jugaron un papel decisivo en la lucha por el poder. Por algún tiempo los argumentos de fuerza más que la movilización política o ideológica sirvieron ya fuera para cuestionar la autoridad del gobierno o para hacerla valer.

Mediante las armas se consolidó también en los años veinte el liderazgo caudillesco del que habría de emanar la institución presidencial actual. Entre 1920 y 1935, concluida la guerra civil generalizada, el poder se obtuvo o se mantuvo a partir de una serie de rebellones y levantamientos fraguados en el Ejército. Al principio la década, asesinado el presidente constitucionalista Venustiano Carranza, el general Alvaro Obregón, arquitecto del Ejército revolucionario eliminó por las armas a sus rivales en el carrancismo y emergió como el jefe de la revolución. En 1923 Adolfo de la Huerta levanta en armas al cuarenta por ciento de la tropa, al cincuenta por ciento de los generales y al veinte por ciento de la oficialidad media pero no logra derrotar a Obregón que organiza en su defensa fuerzas de resistencia campesina. En 1927 los generales Gómez y Serrano ya con mucho menos apoyo entre los militares escinde una vez más al Ejército en un nuevo levantamiento que no fructifica.<sup>3</sup>

En 1924 Obregón entrega la presidencia a su aliado político el General Plutarco Elías Calles, pero en 1927 en contra de los principios mismos de la revolución se reelige para un segundo período. Poco antes de la toma de posesión, el Presidente electo es asesinado, lo que desencadena una sorda reacción política. El asesinato de Obregón en 1928 da lugar a nuevos alzamientos. Por su parte el general Calles hace frente a la situación con una serie de medidas que ponen en marcha el proceso de institucionalización y desmilitarización de la política. La más importante es la fundación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario Institucional (PRI). Cuando nace lo que es hoy el PRI, la mayor parte de las figuras caudillescas de la revolución habían sido ya eliminados a consecuencia de los propios levantamientos militares o de las purgas que les sucedieron dentro del Ejército. Esto permite a Calles erigirse como el nuevo e indisputado caudillo y dedicarse a la consolidación de las instituciones civiles, y a la creación de mecanismos políticos de concertación y negociación. Calles es en cierta medida el parte aguas. Es por una parte el líder militar y por la otra, se erige como un político que domina y manda, no desde el Ejército ni desde el gobierno sino desde el partido.

El general Lázaro Cárdenas quien culmina con la desmilitarización de la vida política y avanza en forma definitiva hacia la institucionalización del Estado, llega al poder en 1935 todavía amparado bajo la autoridad de Calles, el "jefe máximo". Pronto toma distancia del caudillo, lo expulsa del país y reconcentra así al poder en la esfera civil. La presidencia de la

República se consolida como el eje institucional del poder. Mediante una serie de reformas y transformaciones sociales el presidente Cárdenas coloca a la figura presidencial como garante de transformaciones tales como la reforma agraria y la nacionalización del petróleo. De esta manera logra que el poder y las atribuciones presidenciales sean consideradas como la piedra de toque de la unidad nacional y de la defensa de la soberanía. La supremacía del poder presidencial, su simpatía y adhesión a las causas populares y su actitud vigilante frente a las amenazas del exterior dan a esta institución una legitimidad que ningún otro órgano o componente del sistema político podrá disputarle.

En la sucesión presidencial de 1939, después de que los Generales Joaquín Amaro y Saturnino Cedillo, los últimos caudillos de la revolución habrían sido neutralizados, Cárdenas impone al General Manuel Avila Camacho como el candidato del partido oficial quien debía sucederlo en la presidencia. Es un hecho muy significativo que la oposición de otros jefes revolucionarios a Cárdenas y su candidato Avila Camacho no se haya expresado por primera vez en el seno del Ejército sino en las filas del partido oficial. De estas se separa el general Juan Abreu Almazán para lanzar su candidatura independiente a la presidencia de la República. Después de asegurar la transición en favor de Avila Camacho y de neutralizar a Almazán, Cárdenas se retira. Su partida queda entonces como precedente para construir desde entonces la tradición priísta de que los presidentes eligen a los Presidentes y después se apartan de la política. Esta facultad y esta práctica es lo que define al presidencialismo mexicano tal como lo conocemos actualmente.

La "desmilitarización" de la vida política mexicana fue un largo proceso que en cierta medida comenzó desde los primeros años de la revolución. Ya en 1916, después de la derrota de Francisco Villa y Emiliano Zapata, el gobierno carrancista había iniciado la reducción del Ejército. Obregón, entonces Ministro de Guerra, cortó de 50 mil a 20 mil el número de oficiales y de 200 mil a 125 mil la tropa. También reorganizó la educación castrense con la reapertura del Colegio Militar. En 1921 el cuerpo de oficiales se redujo nuevamente hasta llegar a 14 mil y las tropas quedaron en 70 mil. Tan sólo en los primeros años de la década de los veinte la proporción del presupuesto militar del total de los gastos gubernamentales se redujo de 61% (1921) a 35% (1923).<sup>4</sup> El General Joaquín Amaro Ministro de guerra del General Calles, continuó con la tarea de reducir el tamaño del Ejército y de promover al mismo tiempo su profesionalización cuidando que los gastos militares absorbieran cada día una proporción menor de los recursos disponibles para el gasto gubernamental. Desde 1932 cuando Cárdenas sucedió al general Amaro como ministro de guerra y a partir de 1935 hasta el fin de la década ya como presidente, Cárdenas culminó la obra de profesionalización y reducción del tamaño del Ejército.

Fueron paradójicamente los propios militares quienes más se preocuparon por sacar al Ejército, como institución, de la lucha política y

consolidar a las Fuerzas Armadas como un cuerpo disciplinado, neutro y profesional. Para afianzar el consenso y legitimar el liderazgo post-revolucionario, el régimen procuró crearse a sí mismo una imagen pública que privilegia la adhesión cuando menos retórica a los compromisos sociales y populares de la revolución y no el brillo de las armas revolucionarias. Esto forzó a los caudillos militares a "bajarse del caballo" - como dice la sabiduría popular- y convertirse en figuras políticas. Así mismo la penuria de recursos económicos propició una clara definición de prioridades que colocó al Ejército en los últimos peldaños del gasto público.

Con base en estos antecedentes históricos, a partir de 1940 se inició el rápido proceso de crecimiento económico y la modernización del país. El incremento sostenido del producto -más del 6% de promedio anual durante más de tres décadas- permitió la expansión del gasto social y la multiplicación de las esperanzas y de las expectativas del progreso. Gracias a ello las relaciones cívico-militares se estabilizaron y el Ejército se convirtió en un componente poco importante de la actividad gubernamental.

Hoy en día el lugar de los militares en la vida política de México sigue aún determinado por la obediencia a ciertas nociones básicas de respeto al poder civil.

Ante todo está la aceptación de que el papel, las tareas y las responsabilidades del Ejército las determinan los gobernantes civiles, en particular el Presidente de la República. Esta asignación de responsabilidades se hace conforme a criterios y prioridades de gobierno donde la función militar es casi siempre complementar o coadyuvar con los programas gubernamentales. Es decir, se acepta plenamente el criterio de que las armas no pueden ser el instrumento para realizar la obra de la revolución ni de ellas depende la organización y la preservación del poder. Estas reglas de juego las aporta el Partido de la Revolución, el PRI, y la disciplina descansa en el prestigio y el poder del presidente.

La "politización" de los militares mexicanos significa también la aceptación de que hacer política, supone reconocer como válidas determinadas reglas del juego y acatar con disciplina "militar" las decisiones políticas de la autoridad del estado. La consolidación del régimen no supone entonces el crecimiento de su instituto armado sino por lo contrario el desarrollo de instituciones políticas centralizadas fuertes, dotadas de gran autoridad pero flexibles y revestidas de prestigio y legitimidad.

De esta manera, la concepción ideológica que el Ejército hace suya como doctrina de defensa nacional es precisamente la ideología social de la revolución mexicana. Los militares insisten en que la paz social no descansa en la fuerza de las armas sino en la capacidad para promover el desarrollo, distribuir la riqueza y defender los derechos sociales de los desposeídos. El Ejército mexicano profesa no solo la idea de que la autoridad emana del poder civil sino además y a diferencia de otros Ejércitos latinoamericanos, considera que el estado y no las instituciones privadas es quien debe asumir la mayor parte de la responsabilidad por la creación y la repartición equitativa de la riqueza. Es en síntesis un Ejército

"civilista y estatista". En contraste también con otros Ejércitos latinoamericanos donde las ideas de reforma y justicia social tienen una clara motivación contrainsurgente, en México esos mismos conceptos no se traducen en una doctrina contrainsurgente.<sup>6</sup>

En segundo lugar está el principio formal y práctico reconocido por toda la estructura y todo el personal militar de que el mando central del Ejército lo tiene el Presidente de la República. El es, como lo llama la Constitución, el "jefe nato" de las Fuerzas Armadas y el eje absoluto del poder del estado. En cierta forma la lealtad al Presidente es un elemento aún más sólido que el respeto al gobierno civil. De hecho la subordinación a lo civil depende en gran medida de la obediencia que se le debe al Presidente. Esta no se basa únicamente en la definición de determinadas ideas o conceptos ideológicos de misión y de subordinación; la directiva presidencial es en el Ejército la norma de organización y de orden a lo largo y ancho de todo el escalafón. El Presidente tiene facultades para decidir sobre la renovación de los mandos, la promoción y la asignación de responsabilidades y funciones.

Conforme a la definición de símbolos y ritos plasmados en la propia Constitución el presidente es ni más ni menos, el símbolo de la nación, la encarnación de la bandera a la que el soldado debe defender con la propia vida. Una de las principales ceremonias patrias que año a año encabeza el presidente es la inmolación el 14 de setiembre de 1847 de un grupo de jóvenes cadetes del Colegio Militar que prefirieron morir antes que rendirse al invasor extranjero. Mientras las tropas norteamericanas tomaban por asalto el Castillo de Chapultepec en la ciudad de México, uno de los cadetes se envolvió en la bandera nacional y se tiró al precipicio para defenderla. A esta fecha se le conmemora como el "día de la lealtad" y los protagonistas de la ceremonia son el Presidente y los cadetes del colegio militar.

El Estado Mayor Presidencial y las Guardias Presidenciales, cuerpos de élite por excelencia, están al mando y servicio exclusivo y directo del Presidente de la República. En contraste con muchos países latinoamericanos donde el Ejército no tiene una relación tan íntima con el Presidente, en México el presidente está permanentemente rodeado por militares que cuidan no sólo de su seguridad sino de sus movimientos e incluso del protocolo. El Estado Mayor se asegura que las órdenes presidenciales se transmitan con eficiencia, que el jefe del ejecutivo cuente siempre con todas las posibilidades de comunicación a cualquier punto del país y que no le falten los recursos técnicos y humanos para ejercer su mando. El Estado Mayor presidencial, no una secretaría civil, es en realidad el "staff" de apoyo al Presidente. En la cultura militar vigente no hay tarea más honrosa para un soldado o un oficial que servir al Presidente.

La subordinación del Ejército tanto a las visiones de orden y la seguridad establecidas por el liderazgo civil como a la autoridad absoluta del presidente fueron en realidad condición necesaria para el establecimiento del régimen político. De esta manera los Generales de la

revolución incluso por propia conveniencia individual fomentaron en las Fuerzas Armadas la idea de que las tareas de defensa nacional significan ante todo colaborar con las autoridades civiles en el logro de los objetivos sociales de la revolución. Esto sin embargo no confiere al Ejército el carácter de vigía ni guardián del comportamiento del gobierno; lo circunscribe en cambio a la función de defender y garantizar al orden político-civil y a sus leyes para que se conserve autónomo y fuerte.

La doctrina de defensa mexicana contiene también una definición muy clara de quienes son los enemigos externos de la nación y como ha de neutralizárseles. Al respecto, la noción histórica básica identifica a Estados Unidos como el principal adversario externo de la soberanía nacional. Desde el punto de vista militar la guerra de México con Estados Unidos, a mediados del siglo XIX no fue la única invasión extranjera que México debió repeler para consolidarse como nación. En efecto, no habían sanado aún las heridas que dejó en 1848 la pérdida de 890.000 millas cuadradas del territorio nacional, cuando el país se vió envuelto en una lucha fratricida entre conservadores y liberales que propició el desembarco en Veracruz de tropas francesas en 1861. Sin embargo, no fue este episodio sino la guerra con Estados Unidos lo que dejó plasmada en la conciencia mexicana la imagen del adversario externo.

A esta herencia del siglo XIX en la conciencia histórica de los mexicanos, se suman los nuevos agravios por el intento de Estados Unidos de intervenir en la vida de su vecino durante los primeros años de la revolución. Al respecto el incidente más agravioso fue el complot que encabezó en 1912 el embajador norteamericano Henry Lane Wilson para derrocar al Presidente Francisco I. Madero. Todavía en los años veinte y treinta el enfrentamiento y las tensiones con Washington se mantuvieron en relación a la deuda, a los daños a las propiedades norteamericanas durante la guerra, a las disposiciones constitucionales que limitan los derechos de propiedad privada, etc.

La Segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente la situación y facilitó un clima de entendimiento que se tradujo incluso por primera y única vez, en un acuerdo de carácter militar por virtud del cual México declara la guerra a las potencias fascistas del Eje y se compromete a suministrar a Estados Unidos materias primas estratégicas para el esfuerzo militar aliado. En los años 50' y 60', se restablece la brecha entre la política exterior de México y la de Estados Unidos. En los foros internacionales México adopta posturas muy independientes de Washington, sobre todo en lo tocante a las visiones estadounidenses de la seguridad regional. La intervención de la CIA en Guatemala en 1954 y el aislamiento continental a Cuba en 1962 -sucesos ambos que México denuncia- ensanchan aún más el abismo entre la doctrina mexicana de defensa de la soberanía y la concepción estadounidense de seguridad nacional. Al rechazar los condicionamientos y las líneas de definición trazadas por Estados Unidos en la confrontación Este-Oeste y al insistir en cambio en el principio de no intervención y autodeterminación, México puso en claro su propósito de no

ser considerado como un aliado ni militar ni político de Estados Unidos. No obstante, por virtud de los mismos principios jurídicos y fórmulas diplomáticas, la política exterior de México se cuidó también de no llegar a la confrontación abierta con Washington. En la geometría política mexicana los enemigos de Estados Unidos no son enemigos de México aunque tampoco son sus aliados. En términos de la noción de seguridad nacional esto significa que el Ejército mexicano no forma parte de la estrategia de contención al comunismo en el hemisferio ni comparte la tesis del "enemigo interno" que sirvió a otros Ejércitos latinoamericanos para justificar su llegada al poder con respaldo estadounidense.<sup>7</sup>

De esta manera, la identificación de Estados Unidos como el vecino poderoso y abusivo cuyo poderío, tamaño y cercanía exigen estar siempre alertas, contribuyó a configurar una doctrina propia no militar de la defensa nacional. La proporción de fuerzas entre los dos países es ciertamente tan desigual que respecto a Estados Unidos -la potencia militar más grande del mundo - la soberanía nacional de México no puede defenderse con las armas sino con instrumentos políticos, diplomáticos, jurídicos e ideológicos. Esta circunstancia despoja al Ejército del monopolio sobre la seguridad nacional, monopolio que en otros países permite a los militares imponer sus criterios a la sociedad y al gobierno. En México, el Ejército reconoce que tanto respecto a las amenazas externas como a las internas corresponde al Presidente y las instituciones civiles fijar las líneas de acción y tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad del país. De esta manera, los componentes básicos de la doctrina de seguridad nacional mexicana propician no un fortalecimiento del aparato militar, ni un ensanchamiento de sus recursos y de sus responsabilidades, sino por el contrario, subordinar el Ejército a la autoridad civil.

### **El Ejército, la crisis mexicana y el conflicto en Centroamérica**

En los últimos años el Ejército ha sufrido una perceptible evolución que ha llamado la atención de los observadores políticos principalmente en Estados Unidos. El llamado proceso de modernización se inició en los años setenta durante la administración del Presidente Luis Echeverría, principalmente con el mejoramiento de los sueldos y la ampliación de recursos de enseñanza técnica y profesional disponibles a las Fuerzas Armadas cuya más clara manifestación fue la construcción de un nuevo, amplio y muy moderno Colegio Militar. No obstante, el gran impulso se dió a partir de 1981 en el gobierno del Presidente José López Portillo, cuando los cuantiosos ingresos petroleros de que dispuso México en esos años permitieron que el presupuesto militar se incrementara en un 54%, respecto al año anterior. Con ello, la participación tradicional del gasto militar en el producto doméstico -0.7% después de 1968- se eleva al 1.6% del PIB en 1981. Este nuevo influjo de recursos no se tradujo en un aumento sustancial de los efectivos ni del tamaño del Ejército; las Fuerzas Armadas mexicanas

que suman alrededor de 130 mil para una población de 80 millones de habitantes, siguen siendo relativamente pequeñas, sobre todo si se les compara con las de otros países de América Latina.

La modernización del Ejército mexicano se dió principalmente en el área de equipamiento y en la consecuente reorganización interna. La industria militar comenzó a producir sus propios equipos de transportación armada (el llamado DN III) y el rifle reglamentario (el G 3 alemán automático). La mayor parte de las unidades montadas que hasta no hace mucho tiempo simbolizaban el carácter rústico del Ejército mexicano están hoy ya plenamente motorizadas. Lo más visible ha sido en todo caso la adquisición en el extranjero de modernos equipos militares. Estos incluyen en primer lugar la compra a Estados Unidos en 1981 de doce aviones caza bombarderos F-5E. También se cuenta ya con cuarenta vehículos del tipo Panhard ERC-90 de fabricación francesa; aproximadamente cincuenta aviones Pilatos comprados en Suiza; dos destroyers provenientes de Estados Unidos y seis fragatas Halcón traídas de España.<sup>8</sup>

Junto con la modernización del Ejército, lo que ha motivado a los estudiosos a poner ahora mucho mayor cuidado a esta institución, son a partir de 1968, las dificultades políticas del país y desde principios de la presente década, la grave crisis económica y la guerra en Centroamérica. De hecho, a estos fenómenos se atribuye de una u otra manera el propósito de mejorar los recursos militares con los que cuenta México y la necesidad del régimen político mexicano de adecuar sus estrategias de defensa y de seguridad nacional a nuevos retos internos y externos. Con base en estas circunstancias muchos observadores se han hecho a la idea de que está próximo un nuevo y más activo papel del Ejército en la vida de México.<sup>9</sup>

Al respecto, las nociones que más han estado en boga en los últimos años ponen énfasis en lo que se considera es la nueva conciencia de los gobernantes mexicanos respecto a los peligros de la subversión externa y de la inestabilidad política interna. Según esta interpretación, la modernización del Ejército es el reconocimiento explícito de las autoridades de que la crisis económica pudiera provocar reacciones sociales violentas que exigieran por primera vez en la historia reciente echar una mano de manera generalizada a los argumentos militares de fuerza para preservar el orden y mantener vigentes a las instituciones. Conforme a esta apreciación, la consolidación en Nicaragua de un régimen revolucionario que fue capaz en 1979 de destruir íntegramente al Ejército del viejo régimen, la guerra civil en El Salvador con una guerrilla resistente y audaz y las luchas armadas de los campesinos e indígenas guatemaltecos en la frontera con el estado de Chiapas, ponen a México como un objetivo en la estrategia internacional de la subversión comunista.

La modernización contra-insurgente del Ejército se argumenta a partir de una lectura errónea de ciertos fenómenos y acontecimientos ocurridos en México a partir de 1968 cuando el Ejército jugó un papel muy importante en la represión del movimiento estudiantil que culminó con la muerte de decenas de personas el 2 de octubre -diez días antes de la inauguración de

los XIX Juegos Olímpicos- en la plaza de las tres culturas en Tlatelolco. Algunos estudiosos de las cuestiones militares mexicanas han dicho que en 1968 a raíz de los serios disturbios estudiantiles, el Ejército rebasó el marco tradicional de subordinación al poder civil e impulsado por el temor a que el conflicto social se extendiera, asumió de hecho la iniciativa y tomó decisiones por encima incluso del Presidente. Se habla de que existió entonces la posibilidad muy seria de un golpe militar, pero que los militares decidieron finalmente el dos de octubre de 1968 resolver el problema por su cuenta e informar después al Presidente.<sup>10</sup>

No hay suficiente evidencia para verificar si en el contexto de los acontecimientos de 1968 los militares tomaron en sus manos las riendas del gobierno y suplieron o suplantaron aunque fuera momentáneamente al Presidente. En todo caso, tal toma de posiciones por los militares habría tenido que reflejarse en las relaciones de éstos con el gobierno durante las dos décadas que han transcurrido desde entonces. Para algunos observadores el apoyo de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo a la modernización del Ejército es, en alguna medida, el reconocimiento a la fuerza e importancia del Ejército o incluso la respuesta del gobierno a una exigencia castrense. Sin embargo, la modernización del Ejército está tan identificada con los estilos presidenciales de Echeverría y López Portillo que no resulta claro que sea una imposición ni una exigencia de los militares a los civiles, sino más bien una iniciativa de los civiles, en particular del Presidente, para dar brillo y vigor a la imagen del gobierno y del país, y para recompensar al mismo tiempo a los militares por su lealtad al poder civil.<sup>11</sup>

En todo caso fue a partir de 1968 que comenzó a hablarse de la posibilidad de que los militares accedieran algún día al poder o que al menos se convirtiesen en un factor decisivo para el ejercicio y la preservación de este.

Una década después la crisis en Centroamérica coincidió en su primera etapa con el auge petrolero y con el incremento de los gastos militares mexicanos. Esta combinación de factores puso una vez más los reflectores sobre el papel del Ejército principalmente en los estados del suroeste y la región fronteriza con Guatemala. Comenzó a hablarse entonces de la militarización de la frontera sur, fenómeno que se asoció a la decisión del gobierno de ampliar el número de destacamentos militares en la región y establecer una zona militar adicional en el estado de Chiapas.

La noción del "dominó" centroamericano en México se basa en el argumento de que la frontera sur de México se ha hecho en los últimos años particularmente vulnerable y atractiva a la subversión: primero porque los inmensos problemas sociales y políticos de los campesinos e indígenas en el suroeste mexicano, su pérdida de credibilidad en el gobierno y la explotación de la que los hacen objeto los *finqueros* y los *caciques*, los identifica de una manera lógica y natural -según los analistas- con las fuerzas sociales que en Centroamérica apoyan a la guerrilla. Segundo, porque la migración de más de medio millón de centroamericanos a México

a partir de 1979 y principalmente el paso, entre 1981 y 1984, de más de cincuenta mil campesinos guatemaltecos al Estado de Chiapas, hace suponer a muchos analistas que los guerrilleros centroamericanos tienen ya bases de operación en México y están en condiciones de infiltrarse en el tejido social mexicano para instigar la insurgencia. Con base en esto se llega a la conclusión de que la respuesta del Ejército mexicano es poner en marcha un plan de modernización contra-insurgente y ocupar posiciones de autoridad en la frontera sur y regiones adyacentes.<sup>12</sup>

La zona del suroeste mexicano es una de las más atrasadas de país, con mayores conflictos y rezagos sociales, pero es también la región donde se han hecho las mayores inversiones de infraestructura energética de los últimos años. En Chiapas, Tabasco y Campeche se encuentran las más grandes presas hidroeléctricas de México y algunos de los mantos de explotación petrolera más ricos. La cercanía de estos recursos vitales a la zona de conflicto en Centroamérica ciertamente alertó a las autoridades mexicanas sobre los posibles riesgos a su seguridad y a la necesidad de tomar precauciones. En este sentido la adquisición de nuevo equipo militar y el reforzamiento de los destacamentos emplazados en la zona, acusan, entre otros, el obvio propósito de vigilar con mayor cuidado las instalaciones petroleras e hidroeléctricas que allí se localizan.

Sin embargo, las preocupaciones mexicanas por la seguridad en el suroeste surgieron y se acrecentaron no por la llegada al poder de los sandinistas ni por la ampliación del conflicto en El Salvador sino porque a partir de 1981 el Ejército guatemalteco comenzó a incursionar en el territorio mexicano y atacar tanto a los campamentos de refugiados como a las pequeñas comunidades de mexicanos que daban asistencia a estos. El propósito de estos ataques era en última instancia provocar una reacción mexicana en contra de los refugiados e intimidar al gobierno de México para que los expulsara o bien los reubicara en otro sitio de su territorio.

Frente a esta situación el Ejército asumió la postura institucional de dejar que fuesen las autoridades civiles quienes manejaran el problema preferentemente con sus propios recursos. Los militares sabían bien que una mayor presencia de tropas en la frontera obligaría a repeler los ataques guatemaltecos y escalar el enfrentamiento con el Ejército vecino. Además la militarización de la frontera confrontaría a los militares también con las comunidades mexicanas. Esta actitud cautelosa puso de manifiesto que la intención de los militares mexicanos no era realmente tomar la iniciativa política o militar en la frontera sino influir en los civiles para que se llegara a un entendimiento con el Ejército guatemalteco.

En todo caso los guerrilleros guatemaltecos no fueron considerados como la verdadera amenaza; el peligro lo representaban las Fuerzas Armadas regulares del vecino país. La hostilidad de los militares guatemaltecos hacia México es vieja y bien arraigada. En la historia moderna de México, además de las intervenciones militares norteamericanas a principio de siglo y de la participación simbólica de México en el frente del Pacífico al lado de los Aliados en la Segunda Guerra

Mundial, sólo con Guatemala se ha tenido un conflicto cercano al enfrentamiento bélico. Este ocurrió en 1958 cuando un barco pesquero mexicano fue atacado por la marina guatemalteca lo que provocó la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países y el inicio de los preparativos militares para una guerra. El conflicto no se resolvió con las armas sino con una mediación internacional.

Al cabo de un largo impasse, en 1984 el gobierno tomó finalmente la decisión de trasladar a los refugiados guatemaltecos no solo fuera de la frontera sino lejos de Chiapas. La poco exitosa y muy controvertida operación de traslado -sólo doce mil de los cuarenta y seis mil refugiados han sido reubicados- involucró indirectamente al Ejército y directamente a la marina, sin embargo a raíz de ella no se ha producido la llamada militarización de la frontera. Hay sí, una mayor presencia militar en Chiapas -el gobernador del estado es un General con licencia- pero la responsabilidad por lo que ocurre ahí sigue siendo primordialmente de los gobiernos federal y estatal.

Prevalece incluso la sospecha del gobierno de México de que los militares guatemaltecos pudieran actuar como parte de una estrategia montada en Estados Unidos para favorecer objetivos contrarios a los intereses de México en la frontera sur.<sup>13</sup>

### **Algunas reflexiones sobre el futuro de las relaciones cívico-militares en México**

La hipótesis de que la modernización militar anuncia un papel político más activo del Ejército y la idea de que este ve en la lucha contra la subversión una responsabilidad prioritaria de defensa, no encuentra sustento en un examen de los verdaderos efectos de la crisis económica en la sociedad y en el estado. La caída de los ingresos, el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores y las demás secuelas sociales de la crisis que sufre el país desde 1982, no ha traído en realidad el fermento de la sublevación popular o el peligro de la infiltración comunista internacional. Lo que ha ocurrido en cambio es la ruptura gradual de los consensos burocráticos y de la cohesión al interior de las propias esferas gubernamentales. Esto se ha expresado en desacuerdos entre el estado y los empresarios por una parte, y fricciones entre el aparato político priísta y sus aliados en la estructura social (obreros y campesinos) por la otra. Asimismo se ha dado de manera espontánea aunque no con expresiones públicas muy obvias, una multiplicación de las demandas de participación política real en la toma de decisiones, demandas que enarbolan tanto la burocracia estatal, los cuadros del partido oficial como a los sindicalistas, los estudiantes, los intelectuales e incluso los empresarios y profesionales.

Estas luchas no se han traducido en una actitud más alerta y cohesiva de los militares ni en su reclamo de un papel más activo en la

política y en la sociedad. Por lo contrario el desencadenamiento de sordas luchas políticas al Interior del Estado y la aparición de las demandas sociales en favor de una más amplia apertura democrática hacen que el Ejército se vea también envuelto en un debate interno en el que se manifiestan tendencias ideológicas muy disímiles. No obstante, las divergencias de criterio entre el cuerpo de oficiales de las Fuerzas Armadas mexicanas no apuntan hacia una revisión profunda del rol tradicional del Ejército como una institución leal por encima de todo al poder civil. Esta revisión ocurriría más bien fuera de los cuarteles y la iniciarían sectores de la burocracia civil con tendencias represivas y autoritarias que viesen en el desarrollo de los acontecimientos políticos una amenaza a sus intereses y privilegios. Los grupos proclives a asumir esta actitud se encuentran no solo en el estado sino también en los círculos empresariales y en los sectores conservadores de clase media. En Estados Unidos abundan también quienes favorecerían la intervención de los militares en la política mexicana en contra de una apertura política que beneficiara a la izquierda del país.

El futuro de las relaciones cívico-militares depende por tanto de que se mantenga la confianza y lealtad de los militares en la autoridad civil a la cual obedecen y que no surjan desavenencias ni fricciones serias entre ambas esferas del Estado. Un clima de tensiones y desconfianza mutua fomentaría el cortejeo de determinados grupos e intereses internos y externos para que los militares intervengan en política. El éxito de este cortejeo dependería de que un número suficiente de oficiales estuviese eventualmente dispuesto a correr el riesgo inmenso de romper con la tradición de lealtad al presidente y al gobierno civil que este encabeza.

Diversos factores podrían en el futuro cercano provocar tensiones entre las ramas civil y militar del gobierno. A continuación en un número someramente algunas de las circunstancias que en los últimos años han demostrado ser ya propiciatorias de estas tendencias.

Desde hace algún tiempo el Ejército ha sido llamado a colaborar con programas y tareas gubernamentales que lo exponen a un intenso contacto con otras burocracias estatales y lo involucran en fenómenos sociales muy complejos. En el curso de estos contactos surgen fricciones inevitables ya sea por la indefinición de áreas de competencia, la incompatibilidad de métodos y fórmulas de acción, el crédito público ante aciertos y errores, etc., etc. Dos escenarios en particular ilustran lo complejo y delicado que resulta la ejecución de programas cívico-militares combinados. Uno es la lucha contra el narcotráfico y otro es la asistencia a la población en situaciones de desastre.

Respecto a lo primero el Ejército ha venido en los últimos años ampliando su participación en la campaña permanente contra el narcotráfico. En la actualidad las Fuerzas Armadas concentran veinticinco mil efectivos en las diversas actividades relacionadas con la detección y la erradicación de plantas y la interceptación de cargamentos de droga.<sup>14</sup> Hasta ahora las policías civiles, principalmente la Policía Judicial Federal dependiente de la Procuraduría General de la República se encargan de la

Investigación. El Ejército casi siempre actúa con base en las investigaciones realizadas por los cuerpos civiles. El uso de efectivos militares ha sido más intenso en la tarea de erradicar el cultivo de drogas en zonas donde la fumigación aérea no es posible o es menos eficiente. Esto quiere decir que el Ejército aporta principalmente la "infantería" mientras que la policía hace el trabajo de inteligencia, investigación, detención y también la erradicación aérea. Ambos cuerpos manejan separadamente sus programas y la coordinación en el terreno de operaciones da lugar algunas veces a ciertas fricciones. El crecimiento de las bandas de narcotraficantes y su gigantesca disposición de fondos en efectivo y en dólares, hacen que los cuerpos involucrados en la lucha contra el narcotráfico sean muy susceptibles a la corrupción. A pesar de las salvaguardas y de la rotación constante la corrupción afecta al Ejército y no es raro que algunos oficiales entren en complicidad con los narcotraficantes, incluso por seguridad personal. Asimismo la corrupción contribuye a las tensiones entre civiles y militares pues las tareas que un cuerpo realiza y los avances que consigue pueden ser detenidos y socavados por los arreglos que otros tengan con los narcotraficantes. Por otra parte, los militares esperan que las autoridades civiles asuman sin ambigüedades la responsabilidad de proteger a toda costa el prestigio de la institución armada cuando en México o en el extranjero se diseminan versiones sobre la asociación de militares de rango con los traficantes de drogas. Esto significa entre otras cosas que las campañas de "moralización" que el gobierno civil emprende no pueden ser llevadas a las filas del Ejército.

Su participación en la lucha contra el narcotráfico también ha puesto a los militares en contactos más intensos y rudos con la población civil. Esto ocurre con las comunidades rurales y semiurbanas de las zonas de cultivo de drogas, donde existe frecuentemente un fuerte apoyo popular a los narcotraficantes por lo que la erradicación significa una confrontación directa con los campesinos. Otra área importante de tensión con la ciudadanía es la vigilancia en las carreteras y la instalación de garitas militares móviles para la inspección de vehículos. Tanto las fricciones con la burocracia como con la población civil desencadenan reacciones defensivas en el Ejército que van poco a poco minando el tejido tradicional de las relaciones cívico-militares.

Desde otra perspectiva la injerencia tan directa que tiene el gobierno de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico constituye también un escenario que socava las relaciones cívico-militares. El acceso directo e indirecto de los cuerpos policíacos, de investigación y de inteligencia de Estados Unidos a las actividades del Ejército en la campaña antidrogas exponen a este a sordas pero intensas presiones. En los últimos años se ha insistido en Estados Unidos en que las redes de tráfico de drogas están entretejidas con el terrorismo y la subversión. Desde esta perspectiva, se espera que la acción del Ejército y de otros cuerpos de seguridad y policía mexicanos no se limite al escenario estricto de las drogas sino que abarque también la investigación y persecución de actividades políticas y

revolucionarias que considera concomitantes al tráfico de estupefacientes. Por otra parte, el acceso de los norteamericanos a información de todo tipo sobre el Ejército incluida la corrupción de algunos militares coloca a la oficialidad en una posición delicada y vulnerable. Algunos periódicos norteamericanos han acusado al secretario de la defensa nacional General Juan Arevalo Gardoqui y a miembros de su familia de vinculaciones con el narcotráfico. Tales reportes se dicen substanciadados en información proporcionada por organismos de investigación del gobierno estadounidense. A mediados de 1987 el General Arevalo viajó a la ciudad de Washington para una rara entrevista oficial con funcionarios del Pentágono. No se sabe públicamente cuál fue el motivo de tal encuentro pero se considera que el mismo sirvió para limar las asperezas que habían provocado los reportes periodísticos sobre Arevalo y el narcotráfico y para explorar áreas de cooperación futura incluida la adquisición de armas por parte del Ejército mexicano.

Las operaciones de emergencia en casos de desastres naturales han sido ya por muchos años una área de actividad reservada al Ejército, especialmente en las zonas rurales. Esta actividad le ha valido a las Fuerzas Armadas prestigio y reconocimiento. El Plan de Emergencia conocido como el DN III (Desastre Nacional III) prevee que durante la emergencia y conforme a facultades otorgadas por el Presidente, las autoridades militares asumen el mando de todas las tareas y la coordinación de todos los recursos. En las zonas rurales las facultades excepcionales de que goza el Ejército en emergencias por desastres naturales, no acarrear serias consecuencias políticas, en las ciudades sí. Por ello el DN III se pone en práctica generalmente en el campo y rara vez en las ciudades.

Durante la emergencia provocada por el terremoto del 19 de setiembre de 1985 en la capital mexicana, las contradicciones en las que incurrió el gobierno respecto a la aplicación del plan DN III atraparon al Ejército en la ambigüedad y la confusión y paralizaron sus tareas de rescate con serio daño para su imagen pública. Al ocurrir el sismo que devastó principalmente un perímetro de unos 30 kilómetros cuadrados en el centro de la ciudad, el Ejército se movilizó con prontitud. En las primeras horas se dijo a los medios de información, y así pareció, que la institución armada se hacía cargo de la situación. Sin embargo al cabo de varias horas las autoridades cambiaron de parecer y limitaron al Ejército, que desplegaba ya sus recursos, solo a tareas de acordonamiento de construcciones derruidas y vigilancia de zonas afectadas. Al parecer el gobierno tuvo miedo de mostrarse inerte y en manos de los militares. En estas circunstancias muchos ciudadanos que veían en todas partes soldados armados y no a médicos, ingenieros y zapadores del Ejército ayudando en los rescates, denunciaron al Ejército de ser un cuerpo torpe e insensible, incapaz e impávido ante la tragedia. La condena pública generó el resentimiento de los militares con el gobierno, resentimiento que aún perdura.<sup>15</sup>

A raíz de la participación visible del Ejército en los publicitados comicios locales de los estados fronterizos del norte de México en 1985 y

1986, algunos analistas han afirmado que el Ejército mexicano interviene también de manera directa en el manejo de las elecciones y que esto lo compromete con tareas políticas muy importantes y delicadas.<sup>16</sup> Asimismo, en 1986 el senador republicano Jesse Helms citó cifras secretas de las elecciones de 1982, que según él fueron obtenidas del Estado Mayor Presidencial para denunciar que el presidente Miguel de la Madrid no había ganado con la mayoría del voto popular. Con ello se sugería no solo que el Ejército tenía su propio conteo de los resultados electorales, sino, más grave aún, que alguien en el propio estado mayor militar estaba dispuesto a compartir estos secretos con personas ajenas e incluso hostiles al gobierno.<sup>17</sup>

Lo cierto es que el Ejército por lo general se ha limitado, según lo establece la propia Constitución, a la vigilancia de las casillas y la protección de las urnas el día de la elección. Los militares no participan en la preparación de los comicios ni intervienen en el conteo y el procesamiento de los resultados. Sin embargo como los propios observadores extranjeros lo han constatado en las elecciones del norte de México es claro que el Ejército actuó en las elecciones con absoluta lealtad al régimen político. Esto de alguna manera coloca al Ejército del lado del PRI. Hoy endía esto se ha hecho una vez más evidente en la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Como extensión de sus funciones en la casa presidencial el Estado Mayor se ha hecho cargo de la seguridad y la logística del candidato del PRI y seguro ganador de las elecciones de julio de 1988.

En ocasiones la tropa es utilizada para saturar de votos determinadas casillas donde el PRI considera crucial el triunfo y no cuenta con otros recursos para asegurarlo. También el Ejército interviene cuando hay disturbios y protestas por los resultados y esta intervención generalmente favorece a los candidatos del PRI. No obstante estas circunstancias, las elecciones y el manejo político de estas son en esencia una actividad ajena al Ejército. En el futuro los militares podrían involucrarse más decididamente en la controversia electoral si las demandas de democratización y la pérdida del respaldo electoral al PRI se traducen en actos de violencia. En las elecciones estatales del norte de México en 1985 y 1986 el gobierno federal hizo ya intervenir al Ejército en conflictos con los votantes. El uso más intenso y amplio de las Fuerzas Armadas para hacer valer un determinado resultado electoral tendría consecuencias serias para las relaciones entre los civiles y los militares. Hasta ahora los militares han operado bajo el supuesto de que los civiles mantienen, renuevan y reproducen su liderazgo con métodos y recursos políticos. Hacerlo con recursos militares colocaría en cierta medida a las autoridades civiles a merced del apoyo militar para mantenerse en el poder. Esto no tiene precedente en las últimas décadas.

Un factor más de inestabilidad futura para las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el gobierno civil, son las relaciones con Estados Unidos. Además de las circunstancias que se mencionaron respecto al narcotráfico, está el hecho de que en el proceso de modernización del equipo militar,

México ha adquirido en Estados Unidos armamento que lo induce a una relación más estrecha con ese país. Este es, por lo pronto, el caso de los bombarderos F5-E, que ha implicado negociaciones y programas de entrenamiento mucho más importantes de los que existían en el pasado. Los militares norteamericanos reconocen en esta venta de armas la apertura gradual de una vía para estrechar sus lazos con su elusiva contraparte mexicana.

La disparidad que tradicionalmente ha existido entre los criterios de defensa mexicanos y norteamericanos se ha hecho más evidente a partir del conflicto en Centroamérica. A raíz de la trascendencia política que la administración Reagan ha dado a las preocupaciones de seguridad nacional de los Estados Unidos en la zona, estas divergencias han cobrado un mayor significado. En este contexto la adquisición de armamento por México en Estados Unidos se ha interpretado como un paso adelante hacia una mayor cooperación entre los dos Ejércitos.

Es previsible que en los próximos años los asuntos de seguridad ocupen una alta prioridad en el manejo estadounidense de las relaciones con México. La frontera sur de Estados Unidos, que se ha convertido en la frontera más activa del mundo, es considerada por muchos como una zona porosa, plagada de peligros para la sociedad norteamericana. En la medida en que el debate sobre la seguridad nacional se encauce hacia las cuestiones derivadas de la proximidad con México, crecerá la expectativa de una complementariedad y una compaginación mayor entre las Fuerzas Armadas mexicanas y los organismos de defensa estadounidenses.<sup>18</sup> Es previsible que en el futuro se exija de México una definición más precisa de sus intereses de seguridad comunes con Estados Unidos y un comportamiento que corresponda no sólo con la amistad que los dos países dicen profesar sino con la "lealtad" y el sentido de la "responsabilidad" de un aliado. Esto podría expresarse desde el intento que México adquiere más equipo militar en Estados Unidos, hasta presiones para que se firmen acuerdos conjuntos de defensa que abarquen incluso la participación de México en los mecanismos de defensa estratégica contemplados en el NORAD.

La mayor comunión de intereses militares entre México y Estados Unidos, conduciría necesariamente a una revisión sustantiva de los criterios mexicanos de seguridad y a un debate dentro de las Fuerzas Armadas sobre cual ha de ser el papel del Ejército en la definición de la política exterior del país. Ello afectaría decisivamente las relaciones entre civiles y militares.

### **Consideraciones finales**

La idea de que los militares mexicanos se preparan por iniciativa propia para encarar los problemas de seguridad interna y externa del país, equivale a suponer que está en marcha una verdadera revolución en las

relaciones cívico-militares. La iniciativa de los militares en política, no es en México una cuestión de grados sino de definiciones y de posturas básicas. Si el Ejército generase iniciativa política propia y comenzase a expresar con coherencia y unidad sus posiciones asistiríamos entonces no a una modificación gradual o circunstancial de los balances y de los pesos relativos entre los distintos componentes del estado y entre lo civil y lo militar en el gobierno, sino a un cambio sustantivo de roles y posturas.

Por otra parte, sugerir que la prioridad de defensa es ahora prevenir la infiltración subversiva por la frontera sur y que respecto a ella el Ejército asume funciones y tareas de seguridad que no había tenido asignadas antes, es suponer que los conceptos ideológicos y geopolíticos de la seguridad mexicana han sido radicalmente invertidos. La identificación del enemigo externo y la concepción sobre la estabilidad interna, no son nociones mutables que estén en México sujetas a la revisión del tiempo y de las circunstancias. Estos son conceptos fijos que cumplen un papel muy importante en la identidad ideológica del estado y en los que descansa en gran medida su organización política.

Si en efecto el Ejército manifestase ya la iniciativa para discernir por sí mismo cuáles son los peligros que encara el país, para dárles nueva identidad geopolítica e ideológica a los enemigos externos y para eventualmente suplir las ineptitudes o las carencias del liderazgo civil, entonces la realidad política mexicana sería ya otra. Lo cierto es, en cambio, que el Ejército no tiene tal grado de iniciativa propia y más que una redefinición de su doctrina de defensa, lo que evidencia en relación a Centroamérica y sus relaciones con Estados Unidos, no es la existencia de un nuevo rumbo, sino un debate interno plagado de confusión y desconcierto.

Es cierto que el rol del Ejército en el futuro no puede ser visto bajo el supuesto inamovible de la separación o la casi dicotomía entre lo civil y lo militar. Las relaciones cívico-militares podrían cambiar en el futuro y hay muchos factores que contribuirían eventualmente a ello. No obstante, las interrogantes que existen actualmente respecto al papel del Ejército mexicano constituyen en muchos casos meras conjeturas, muchas son incluso, no son más que la propagación mecánica de simples rumores. Es necesario tener en cuenta que como sucede con muchos otros aspectos de la vida política de México, las relaciones cívico-militares experimentan una transformación gradual que no debe ser ni magnificada ni ignorada.

## Notas

1. La tesis de Rondfelt sobre el ejército mexicano y sus comentarios respecto a las opiniones de otros colegas se encuentran resumidas en: "The Modern Mexican Military: An Overview", publicado en David Rondfelt (editor) *Modern Mexican Military: An Assessment* Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego. Monograph Series 15, 1984, pp. 1-32. Una actualización de las mismas ideas de Rondfeldt está en David Rondfeldt, *The Modern Mexican Military: Implications for Mexico's Stability and Security*. A Rand Note. (N-2288-FF/RC), Santa Mónica Calif. Febrero 1985.

2. El término militarización moderada es mío y no debe ser atribuido a ningún autor. La caracterización del fenómeno como un proceso gradual es también mi lectura de las ideas que ciertos autores manejan sobre la modernización del ejército mexicano. Entre otros autores, quienes sostienen en Estados Unidos que los militares mexicanos tienen cada vez más importancia son: César Cereseres, "The Mexican Military Looks South" en David Rondfelt, *The Modern Mexican Military...* op. cit. Alden M. Cunningham, "Mexico's National Security" en *Parameters. Journal of The Army War College*. Vol XIV, N. 4 Winter 1984. p. 56.
3. Un breve pero bien logrado recuento del papel del ejército en los primeros años de la revolución y de la "desmilitarización" gradual de la política se encuentra en: "Depolitization of the Mexican Revolutionary Army 1915-1940" por Edwin Lieuwen. David Rondfelt (editor) *The Modern Mexican Military...* op. cit.
4. Edwin Lieuwen...op. cit. pp., 54-55.
5. En los documentos básicos del PRI en 1986 se consigna que las fuerzas armadas contribuyen eficazmente a la seguridad nacional, al cumplir con lealtad ejemplar la misión de colaborar en la salvaguarda de las leyes e instituciones emanadas de la voluntad popular, de velar por la integridad del territorio y de preservar la soberanía y la independencia de la nación. Ver "Partido Revolucionario Institucional", Documentos Básicos, México, D.F. PRI 1986 pp. 35-36. Citado en José Antonio Hernández, "La Validez Política y Valor Estratégico de la Seguridad Nacional de México". Mimeo (versión preliminar) Julio de 1986. 21 pp.
6. Abundan las declaraciones y pronunciamientos respecto a la doctrina social y civilista del Ejército. De particular interés es la argumentación del contralmirante Mario Santos Camal quien desarrolla esta tesis en un ensayo de distribución restringida sobre el papel de México en Centroamérica. El interés mexicano, sostiene el militar, es que se ponga en marcha un proceso de reforma social amplio que elimine tensiones y sea la base de la estabilidad política.: Contralmirante Mario Santos Camal, "México Frente a Centroamérica", mimeo. 1984, pp. 57.
7. Unos un rápido recuento histórico de las relaciones de seguridad entre México y Estados Unidos ver México y la Política de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Edwin A. Deagle Jr. en Clark Reynolds y Carlos Tello (editores), *U.S. Mexican Relations, Economic and Social Aspects*, Stanford University Press 1983. Ver también en ese mismo volumen: "La Seguridad Nacional en México: Preocupaciones Nuevas y Nociones Tradicionales". Olga Pellicer de Brody.
8. Los datos que aquí se consignan fueron tomados de Maj. Stephen J. Wager. "Basic Characteristics of The Modern Mexican Military", en David Rondfelt *The Modern Mexican Military...* op. cit. pp. 102-104. Y de Guillermo Bolis M. Los militares en México (1965-1985) en *Revista Mexicana de Sociología* Año XLVII/ Num.1 Enero-Marzo 1985. pp. 173-174.
9. Además de los estudios citados en la nota 2, también son representativos de esta postura los ensayos de Delaal Baer "Mexico Ambivalent Ally". *The Washington Quarterly*. Vol. 10 Número 10, Summer 1987. Y Edward J. Williams, "The Mexican Military and Foreign Policy: The Evolution of Influence". David Rondfelt (editor) *The Modern Mexican Military...* op. cit.
10. Un oficial del Estado Mayor Presidencial a quien no se identifica pero que se dice cercano al entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz, narró al Major Michael J. Dziedzic de la Academia de la Fuerza Aérea de Estados Unidos en Colorado, como los militares asumieron el control de la situación ante la crisis de autoridad del presidente. Michael Joseph Dziedzic, "Mexican Defense Policy". mimeo. pp. 37.
11. El propio Mayor Michael Dziedzic hace en su tesis de doctorado en filosofía política un recuento muy detallado de las circunstancias que rodearon la adquisición de los bombarderos F5-E. Si algo emerge con claridad de esta descripción es el interés del presidente López Portillo por adquirir los aviones como el factor más importante de esta compra. En cierto momento es el deseo de López Portillo de mostrar estos modernos aeroplanos en el desfile del 16 de setiembre de 1981 lo que allana los obstáculos y hace expedito el proceso. Ver Michael Dziedzic, "The Essence of Decision in a Hegemonic Regime: The Case of Mexico's Acquisition of a Supersonic Fighter". PHD Dissertation, University of Texas at Austin, 1986. 327pp.

12. Una de las valoraciones más alarmistas de la frontera sur y la versión de que el ejército ha militarizado esa región han sido divulgadas en el trabajo de César Sereseres, "The Mexican Military Looks South" en *The Modern Mexican Military...* op. cit. Para un recuento de los acontecimientos en la frontera sur ver Adolfo Aguilar Zinser, "México and the Guatemalan Crisis" *The Future of Central America*, in Richard Fagen y Olga Pellicer (editores) Stanford University Press 1983 pp. 161-186.
13. La situación en la frontera sur el conflicto con Guatemala y el debate gubernamental al respecto se analizan en Adolfo Aguilar Zinser, op. cit.
14. Ver "Mexico Battles Drugs Anew: Says War Is Far From Over", Larry Rother, The New York Times, June 15, 1987. De acuerdo con cifras oficiales del gobierno mexicano las operaciones Condor, Marte y otras acciones especiales conjuntas de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, han resultado en la destrucción desde 1982 de 33,837 hectáreas de amapola y de 35,993 hectáreas de marihuana. "Resultados Obtenidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico del 1 de diciembre de 1982 a la fecha. Procuraduría General de la República, Boletín de Prensa, octubre 14, 1987.
15. Para el recuento de estos hechos, de las medidas tomadas por el gobierno y el papel del ejército, ver Adolfo Aguilar Zinser. El Temblor de la República y sus Réplicas, en "Aún Tiembla: Sociedad, Estado y Cambio Social en el Terremoto del 19 de Setiembre" Adolfo Aguilar Zinser, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (editores), Editorial Grijalbo, México, 1986.
16. Ver Delal Baer, México, *Ambivalent Alley...* op. cit.
17. Ver "The Political Situation in Mexico" Statement of Senator Jesse Helms of North Carolina, Senate Foreign Relations Committee, Junio 1986, Washington D.C. mimeo.
18. Ver Georges Fauriol, "Mexico: In a Superpowers Shadow" en Rodney W. Jones y Steven A. Hilderth, *Emerging Powers: Defense and Security in the Third World*, (New York Prager, 1986).

# 17

## Las relaciones cívico-militares en Costa Rica. ¿Militarización o adaptación a nuevas circunstancias?

*Constantino Urcuyo*

Costa Rica es conocida en el mundo por la atípica circunstancia de ser un país democrático y sin Ejército. Recientemente la conflictiva situación centroamericana ha puesto la discusión del caso costarricense en las páginas de la prensa internacional. La guerra civil en Nicaragua en la que se enfrentan el sandinismo y sus opositores apoyados los primeros por la Unión Soviética y Cuba, y los segundos por los Estados Unidos de Norteamérica, ha modificado radicalmente el panorama de la seguridad regional, y consecuentemente el paisaje de la seguridad pública costarricense.

En este contexto las organizaciones de seguridad pública han tenido que modificarse para hacer frente a las nuevas circunstancias. Estas reformas han provocado desde apasionadas denuncias del proceso de militarización que supuestamente vive el país, hasta las posiciones de quienes consideran que la única solución viable para Costa Rica es la creación de un Ejército. Dentro del espectro de las opiniones relacionadas con la elaboración de una política de seguridad centrada y en búsqueda de adaptarse a las nuevas circunstancias, se encuentran la política de la neutralidad, proclamada por el gobierno del presidente Luis Alberto Monge (1983), así como las posiciones de quienes piensan que es necesaria una política de seguridad nacional, basada en principios democráticos y civilistas, siempre clara en cuanto a la oposición a la formación de un Ejército permanente, pero respetuosa de los acuerdos de seguridad colectiva suscritos en el pasado. En el contexto de esta discusión política, resulta importante el análisis que permita discernir cuál es la situación objetiva en el terreno de la seguridad pública costarricense.

Es evidente, que ninguna respuesta que se dé al interrogante de si el país se encuentra en vías de un proceso de militarización, puede prescindir del necesario análisis histórico de la situación, aunque el estudio diacrónico no es suficiente para responder enteramente a las preguntas que los nuevos hechos han planteado.

El análisis de la estructura actual de las fuerzas de seguridad pública es el complemento adecuado para encontrar las respuestas que buscamos. Las dimensiones de este artículo no permiten un análisis en profundidad de las diferentes organizaciones de la Seguridad Pública en el país, sin embargo, esto no es una limitación por cuanto este análisis se ha realizado

Prohibida Fuga Social

ya en otra oportunidad<sup>1</sup> y trataremos aquí de resumir sus principales conclusiones.

Nuestro objetivo principal consistirá en señalar aquí las principales modificaciones estructurales ocurridas después del proceso revolucionario sandinista, evaluar su impacto desde el punto de la estructura organizacional de las FSP, así como su influencia sobre el sistema político del país, para concluir examinando, frente a la evidencia de los hechos, si realmente existe o no militarización de Costa Rica.

Es conveniente señalar desde ahora los presupuestos que guían nuestra exposición. Entendemos por militarización la intromisión de los militares en áreas reservadas tradicionalmente a los civiles, la penetración de la sociedad civil por el espíritu y la organización militar, o sea el tránsito de una sociedad civilista hacia una sociedad militarista<sup>2</sup>. Nuestra visión del fenómeno es una visión global desde el punto de vista de la sociedad y del sistema político en su conjunto y no limitada exclusivamente al análisis de variables de organización militar de tipo sectorial.

### **La historia: ¿abolición o proscripción legal?**

Después de la Guerra Civil de 1948 la conciencia de los costarricenses ha adoptado con firmeza el mito integrador de país sin Ejército. Este mito cumple múltiples funciones sociopolíticas. Desde el punto de vista externo se fortalece la legitimidad internacional de una democracia desarmada, frente a cualquier enemigo potencial, transformándose una debilidad en fortaleza. Igualmente, al descansar la defensa externa del país en la adhesión a los tratados de seguridad colectiva continental, se contribuye a la legitimación de la potencia dominante en la región y consecuentemente esto afianza la alianza política con los Estados Unidos. Desde el punto de vista interno: "...la ausencia legal de un Ejército legitima al sistema político, al esconderse las funciones represivas del Estado, y por la misma vía al enmascararse también el nivel del conflicto social real y el empleo puntual de la violencia estatal. La democracia electoral del país que tiene más maestros que soldados se refuerza por el hecho probado de un consenso que no dispone de otros medios para su mantenimiento que de la libre escogencia de los ciudadanos en cada justa electoral".<sup>3</sup> (...) La legitimidad de cualquier oposición antisistémica es difícil de lograr, en presencia de un estado que ha renunciado, en voz alta a la fuerza militar".

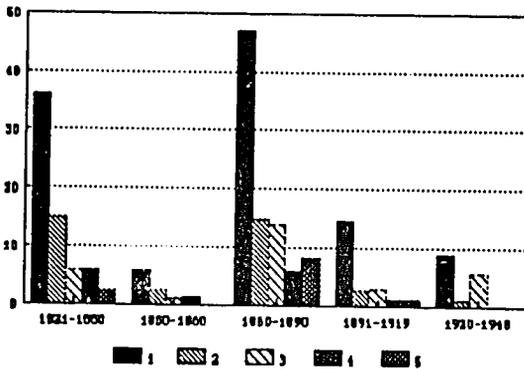
Este mito ha dificultado el análisis y la comprensión del fenómeno de la organización y funcionamiento de la violencia legítima estatal en Costa Rica. En efecto, la ausencia de una organización militar de la violencia no implica necesariamente que la organización paramilitar o policial de ésta no tenga repercusiones de carácter sociopolítico, ni tampoco elimina del análisis el estudio de las relaciones entre esas organizaciones y el sistema político (su injerencia en éste y los mecanismos de control civil sobre la

violencia organizada). Por otra parte, el mito ha contribuido a reforzar la imagen de un país democrático, pero se ha identificado la ausencia de Ejército con democracia, lo que no necesariamente es cierto, aunque si consideramos que las características democráticas de la sociedad en su conjunto tienen mucho que ver en la desaparición del Ejército como tal.

Nuestra tesis es que el Ejército costarricense ya se había extinguido en 1948, cuando Jose Figueres decretó su proscripción legal, decisión que obedeció a circunstancias propias de la guerra civil, siendo esta un fruto de esa coyuntura, es cierto, pero hecho realidad sobre telón de fondo de la evolución histórica de un sistema social y político que permitió esa decisión específica.

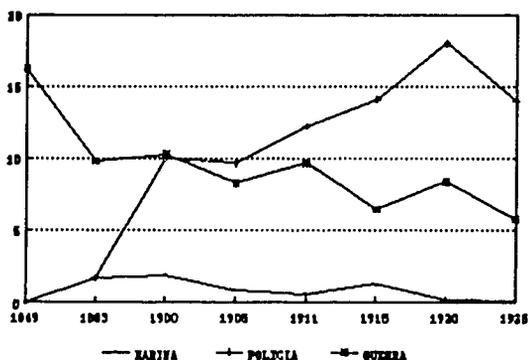
### A. La extinción

La fuerza armada cumplió una importante función política durante el siglo XIX, tanto por su intervención en las guerras civiles posteriores a la independencia del país, como por su participación en contra de la intervención filibustera de mediados de siglo, por los golpes de estado de palacio del período 1850-1860 y por la dictadura progresista del general Tomás Guardia, hacia finales de siglo. La violencia política fue una constante de la vida política durante un gran período del siglo XIX, según puede observarse en el cuadro adjunto, elaborado a partir de los datos de la historiografía tradicional.<sup>4</sup>



- 1 - Total
- 2 - Consp.
- 3 - Rebel.
- 4 - Guerras civ.
- 5 - Guerras ext.

Sin embargo, hacia finales del siglo, las particulares características del país propiciaron la extinción progresiva del aparato militar costarricense. El análisis comparativo de los presupuestos de Marina, Guerra y Policía, muestra claramente como los recursos dedicados a la función de defensa externa del país empiezan a disminuir hacia finales de siglo, mientras que paralelamente comienzan a aumentar aquellos dedicados a la policía.



FUENTE: Urcuyo, Constantino. *Les Forces de Sécurité Publique et la Politique au Costa Rica. 1960-1978*. Op.cit.

Las causas de este proceso tienen raíces más profundas que trascienden la claridad de su morfología. En efecto, otros <sup>5</sup> han estudiado las particulares características de una sociedad colonial aislada, con escasos recursos económicos, de baja densidad demográfica y sometida al efecto nivelador de una pobreza generalizada. Esta herencia colonial, unida a una independencia sin profundos traumas políticos y sin guerras, así como una introducción temprana de la producción cafetalera que no genera la violencia que generaran las expropiaciones forzosas de las tierras comunales en El Salvador y Guatemala, produjeron una estructura social caracterizada por bajos niveles de conflicto social y político. Lo anterior no quiere decir que postulamos la existencia de una sociedad sin antagonismos sociales y sin conflictos, únicamente que los diferentes niveles de conflicto social engendraron necesidades de represión diferentes para el sistema político, en comparación con los restantes países centroamericanos.

Adicionalmente, otros mecanismos de control social se desarrollaron más temprano que en los restantes países del Istmo, gracias a la organización acelerada del sistema educativo (1869), haciéndose así aún más innecesarias las funciones de represión interna de un aparato militar-policía. Es más fácil provocar el consenso que reprimir la disconformidad.

Sin embargo, la existencia de la violencia legítima organizada no responde exclusivamente a las necesidades de resguardo del orden social interno frente a potenciales enemigos internos, también se presentan las demandas propias del entorno externo que hacen necesarias las funciones de defensa externa.

En este aspecto, el contexto del siglo XIX centroamericano planteó variadas demandas al aparato de estado costarricense. Los antagonismos con Guatemala fueron particularmente importantes durante la dictadura de Guardia, enfrentado a las pretensiones hegemónicas de Justo Rufino Barrios, lo mismo que los continuos enfrentamientos con Nicaragua en torno a la cuestión limítrofe.

La dimensión del conflicto con los nicaraguenses fue admirablemente sintetizada en una frase de un ex-presidente costarricense, quien a inicios de este siglo señaló que en Costa Rica existían tres estaciones: "la seca, la de lluvias, y la de guerra con Nicaragua". No cabe excluir que la permanencia de este antagonismo histórico en la conciencia colectiva, contribuya a explicar algunas de las dimensiones de los enfrentamientos actuales con el régimen sandinista. La existencia de amenazas de orden externo para la seguridad nacional es también una importante característica del siglo XIX, pero esta situación no perduró.

En efecto, hacia finales de siglo la hegemonía norteamericana en la región se establece firmemente y esto hace que los conflictos interestatales, y aún los conflictos internos pasen a ser arbitrados directamente por la potencia dominante. Los Tratados Centroamericanos de Washington de 1907 son una prueba clara de la injerencia del vecino del norte en el marco de las relaciones intercentroamericanas. Las intervenciones norteamericanas en Nicaragua constituyen un testimonio adicional, y en lo que respecta al caso costarricense la intervención norteamericana en la guerra panameño-costarricense de 1921, es también una clara prueba de esta intervención tutelar que hace innecesarias, o al menos disminuye la importancia del mantenimiento de Fuerzas Armadas para funciones de defensa externa del estado.

La convergencia de causas de carácter interno (bajo nivel del conflicto) y las externas (disminución relativa de la importancia de la defensa externa) produjeron que el Ejército de la República se extinguiera paulatinamente hacia el inicio del siglo XX y que paralelamente fuese la policía la que adquiriera mayor importancia. En efecto, cuando ocurre la guerra civil de 1948, al final de la cual se decreta la proscripción legal del Ejército como institución permanente, los efectivos de este Ejército eran 300 hombres, siendo la población del país de 700.000 habitantes, para un ratio militar por cada 2333 habitantes aproximadamente.

## **B. La proscripción**

En el año 1948, Costa Rica vive una violenta conflagración político-

social que se había venido acumulando desde inicios de la década de los años veinte y que cristaliza en los años cuarenta.

Al iniciarse esta década llega al poder el gobierno de Rafael Angel Calderón Guardia, quien promueve importantes reformas sociales (Código del Trabajo, Ley de Cooperativas, Sistema de Seguridad Social) que le indisponen con la oligarquía tradicional. Esta se organiza y tomando como bandera la libertad del sufragio llega a la guerra civil, aliada con sectores medios urbanos y rurales, desalojando del poder al sector reformista liderado por el Dr. Rafael Angel Calderón, quien se encontraba aliado con sectores progresistas de la Iglesia Católica y con el Partido Comunista.

De la guerra emerge triunfante un nuevo caudillo: José Figueres. El recién llegado es el jefe de las tropas triunfantes, y aunque aliado de la vieja oligarquía que esperaba el retroceso de las reformas sociales, los sectores medios que representa no aceptan el retroceso en esta materia.

Figueres tiene un nuevo proyecto: diversificación de la producción agrícola, industrialización, democratización del crédito bancario y mantenimiento de las reformas sociales.

Su búsqueda de autonomía política le separa de sus aliados iniciales. Los viejos sectores cafetaleros, por otra parte, nunca han visto con ojos benevolentes al recién llegado; le aceptaron pues Figueres suministró el liderazgo, los hombres, y las armas para acabar con la alianza entre Calderón y el Partido Comunista, que ellos sentían como amenaza, sin embargo, una vez pasada la guerra pretendieron recobrar su hegemonía política.

Desde el punto de vista militar, esto se reflejó en la pugna por los mecanismos de la violencia legítima. Las tropas de Figueres habían derrotado a las milicias comunistas que defendieron el gobierno reformista al que estaban aliadas. El viejo Ejército de la República, bajo el mando del gobierno de Teodoro Picado (1944-1948), continuador de la obra de Calderón, se abstuvo, prácticamente, de participar en el conflicto. Una vez finalizada la guerra, este fue desbandado por Figueres.

La violencia organizada quedaba en manos del caudillo triunfador, faltaba, sin embargo, por arreglarse todavía el problema de la legitimidad, transformar esa nueva fuerza en la organización legítima de la violencia en la sociedad, lo que hubiera dado a Figueres un poder extraordinario, pues además de la legitimidad política de caudillo victorioso, hubiera tenido el control del aparato de la violencia legítima. Esto alarmó a los sectores tradicionales, quienes intentaron controlar, por medio de denuncias políticas el desarrollo y funcionamiento de las Fuerzas Armadas controladas por Figueres<sup>7</sup> (el Ejército de Liberación Nacional y la Legión Caribe), luego ensayaron un golpe de estado (El Cardonazo 1949) y finalmente, gracias al control de la Asamblea Constituyente, lograron que se incorporara en la Constitución, la proscripción constitucional del Ejército. Figueres había proclamado la abolición del Ejército desde diciembre de 1948, tratando de sacar partido político de los acontecimientos que vela acercarse o de impedir que los sectores tradicionales se adueñaran de nuevo del aparato

represivo, y también de maquillar su imagen internacional para lograr acceso al crédito externo, cosa siempre difícil para un gobierno revolucionario.

La retórica usada por Figueres en el acto de proscripción del Ejército, revela una ideología antimilitarista, concordante con las grandes líneas del pensamiento de su movimiento, enfrentado a la Internacional de las Espadas Latinoamericanas (Trujillo, Somoza y Pérez Jiménez).

Decretada la proscripción constitucional, como fruto de la neutralización mutua entre los sectores triunfantes de la guerra civil, el panorama de la seguridad pública se caracterizó por siguientes rasgos:

1. El Ejército de Figueres se transforma en el nuevo monopolio de la violencia legítima estatal, aunque sufriendo una especie de *capitis diminutio*, proveniente de la prohibición constitucional<sup>9</sup> de transformarse en Ejército, elemento que hasta el día de hoy ejerce un papel de contralor sobre la posibilidad de un desarrollo autónomo de las organizaciones de seguridad.
2. Las fuerzas de policía de las que habla la nueva constitución, reciben el nombre de Fuerzas de Seguridad Pública (FSP), y se caracterizan<sup>9</sup> por un nivel militar superior al antiguo Ejército de la República, lo que deja ver con claridad el aspecto simbólico de dicha proscripción constitucional.
3. Desde el punto de vista jurídico se establece un monopolio de la violencia legítima (legitimidad limitada por la prohibición constitucional de establecer un Ejército), pero en los hechos aparece un oligopolio de la organización de la violencia que persistirá bien avanzada la década de los años setenta, pues aunque el Ejército de Liberación se transforma en fuerzas de seguridad estatales, es de todos conocido que Figueres y otros grupos, los dos productos de la guerra civil de 1948, mantienen Ejércitos privados durante todos estos años, los que existirán paralelamente a las organizaciones de seguridad estatales.
4. Esta desconfianza entre los grupos triunfantes en la Guerra Civil se reflejará en el sistemático despido de los miembros de las fuerzas de seguridad pública, a cada cambio de gobierno con posterioridad a 1948.<sup>10</sup>
5. En este despido sistemático, algunos han visto también la inteligencia política de las clases dirigentes, para impedir la formación de un grupo militar autónomo. Consideramos que en esto hay una buena dosis de verdad, aunque creemos que el papel de la inteligencia política en la toma de estas decisiones ha sido más limitado, y que el factor predominante ha sido el interés en limitar la presencia del contrario político, cerca de los mecanismos del poder militar. En efecto, los resultados de las elecciones después de 1948, han significado la existencia de un cierto bipartidismo difuso, con partido dominante, que ha configurado un sistema de alternabilidad en el poder ejecutivo, lo que ha permitido a su vez el

mantenimiento de este *spoils system*, por el cual a cada cambio del partido en el poder se despiden a casi la totalidad de los miembros de las fuerzas de seguridad, para premiar con estos puestos a la clientela política que ayudó a lograr el triunfo electoral. Es de señalar también la existencia de una desconfianza pública hacia las fuerzas militares, aspecto este que analizaremos más adelante.

6. La otra gran característica de los organismos de seguridad durante estos años fue su ambigüedad en cuanto a su definición organizacional. Bien que la nueva constitución los definió como fuerzas de policía junto con aquellas de tipo militar. Entendemos que las fuerzas de seguridad no se han desempeñado exclusivamente en el mantenimiento del orden público interno, sino también para la defensa de la integridad territorial del Estado; en este sentido han recibido entrenamiento en el manejo de armas, ajenas al desempeño de la función policial, han tenido una organización a lo largo de líneas de estructuración militar (grados militares, arrestos), y han sido entrenados en escuelas militares. Esto hace que para el conjunto de las Fuerzas de Seguridad Pública, la más adecuada denominación que puede usarse sea la de fuerzas paramilitares,<sup>11</sup> aunque la mayoría del tiempo hayan desempeñado funciones de tipo policial.

7. De 1958 a 1978 las FSP solo enfrentan retos que requirieron de respuestas de tipo militar, en diciembre de 1948 y en 1955, cuando los grupos afectos al ex-Presidente Calderón Guardia invadieron el país desde Nicaragua, con la intención de recuperar el poder perdido en la guerra de 1948. El país logra sin embargo, la reconciliación nacional y en 1958, un presidente de los partidos de oposición a Figueres (Mario Echandi), con el apoyo de Calderón Guardia llega al poder, restableciéndose así un mecanismo pacífico de transferencia del poder político que hace innecesario el conflicto armado entre las élites políticas.

8. Las invasiones de 1948 y de 1955 sirven para demostrar la otra gran característica del panorama de la seguridad pública durante estos años. En 1948 se aplica por primera vez el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), cosa que ocurre nuevamente en 1955, y la OEA ordena, en ambas ocasiones, a Nicaragua cesar el apoyo a los rebeldes costarricenses que pretendían derrocar a Figueres, condenando también a Somoza por sus acciones en contra del gobierno costarricense. De lo anterior se desprende que Costa Rica confió su defensa externa, desde ese entonces a los mecanismos jurídicos del sistema Interamericano, lo que hizo también que la necesidad de una organización capacitada para la defensa externa de la nación, no cobrara importancia durante esos años, a pesar de encontrarse el país rodeado de dictaduras, antagonizadas por José Figueres.

Estas grandes características del modelo de la seguridad pública

costarricense se mantendrán durante el siguiente período de su evolución (1960-1978). Sin embargo, circunstancias inexistentes durante el período 1948-1960, básicamente la aparición de la revolución cubana y procesos de modernización interna del país, promoverán un proceso de modernización de las FSP, cuya principal característica es una activa presencia norteamericana (1962-1976) que trata de educar en la doctrina y práctica de la contrainsurgencia, a las débiles organizaciones de seguridad del país, frente a los retos de una guerrilla que amenazaba transformar a los Andes en la Sierra Maestra de América Latina, tal como lo soñaran Fidel Castro y el Che Guevara.

### **El pasado inmediato: modernización impulsada por modificaciones en el entorno geopolítico.**

Durante la década de los años sesenta, la principal influencia que sufren estas organizaciones se manifiesta en modificaciones de su estructura y cambios en su entrenamiento e ideología, originados en la doctrina de la contrainsurgencia que el Ejército norteamericano elabora para hacer frente a las guerras irregulares en el Tercer Mundo y a la influencia de la Revolución Cubana en el subcontinente. La influencia norteamericana, que siempre había estado presente, asume formas diferentes y las FSP se modernizan y politizan en una dirección contrarrevolucionaria, bajo el influjo ideológico de un anticomunismo de guerra fría.<sup>12</sup>

Al iniciarse la década de los años setenta el proceso de modernización ha avanzado, a pesar del retiro de la asistencia militar norteamericana, provocada por las dificultades originadas en la guerra de Vietnam y los escándalos generados en torno a la participación de Estados Unidos en el golpe de estado contra Salvador Allende en 1973.

La ocurrencia de dos administraciones consecutivas del Partido de Liberación Nacional (1970-1978), tendrá una influencia importante en el proceso de fortalecimiento e institucionalización de las FSP, pues el despido masivo de funcionarios policiales no tendrá las mismas características que en el pasado como lo hemos señalado anteriormente.

El proceso de modernización de las FSP, provoca desde finales de los años 70 denuncias<sup>13</sup> de los sectores intelectuales y de izquierda, apuntando a la existencia de un proceso de militarización del país, cosa que se agudiza durante la administración de José Figueres, cuando la policía tiene enfrentamientos con los estudiantes en las calles y con los campesinos sin tierra en las áreas rurales.

El análisis del proceso de modernización de las FSP (1969-1978) nos permitió concluir hace casi diez años que si bien existía un proceso de reforzamiento burocrático de las fuerzas de seguridad pública (diferenciación y especialización funcionales entre unidades policiales y militares, centralización de las funciones de mando y de comunicación,

otorgamiento de medidas de protección corporativa, aumento de la cohesión ideológica), esto no implicaba una militarización del país, por cuanto esto no se traducía en un reforzamiento de las capacidades de intervención política de esas organizaciones, dado el mantenimiento de su debilidad organizacional, así como de la preeminencia del sistema político sobre los especialistas en la violencia.

Sin embargo, hechos nuevos aparecieron luego en el horizonte, que ameritan una nueva evaluación de estas tesis. Fundamentalmente se trata de los acontecimientos ocurridos en torno a la revolución sandinista de 1979. Esta nueva modificación del entorno geopolítico regional ha producido importantes modificaciones en la estructura, funcionamiento y papel sociopolítico de las fuerzas de seguridad pública de Costa Rica.

### **El presente: la ineficacia de las políticas tradicionales**

La insurrección sandinista de 1978-79 produjo un efecto profundo sobre las políticas de seguridad en Costa Rica. La presencia de fuerzas sandinistas en territorio costarricense, expuso al país a las represalias de Somoza, y el país hubo de organizarse de alguna manera para acabar con el santuario sandinista que existía en suelo costarricense. La ayuda militar de Venezuela y Panamá fue muy importante en esos años. Sin embargo, Costa Rica hizo uso también de los mecanismos tradicionales para hacer frente a la amenaza externa. En múltiples ocasiones se recurrió a la OEA y a la aplicación de los mecanismos del TIAR los que proveyeron una osmbrilla jurídica para garantizar la soberanía e integridad territoriales del país.

Con el advenimiento del régimen sandinista, la situación se modificó profundamente. Por una parte, el país no pudo basar su defensa externa frente al régimen de Managua en el llamado al TIAR, pues la legitimidad de éste fue duramente contestada por los sandinistas desde el inicio de su gobierno, y por estos y el resto de América Latina con posterioridad al episodio de las Malvinas.

La presencia de resistencia armada al sandinismo en su frontera empezó a plantear un problema de control del territorio nacional costarricense, a inicios de la década de los años ochenta. El crecimiento militar del sandinismo, su definición ideológica hacia el marxismo-leninismo y su orientación hacia la órbita soviética, inquietó a la clase política costarricense. Ante los nuevos hechos, el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-86) trató de formular una nueva doctrina de seguridad nacional, fundamentada ante todo en la política de neutralidad de Costa Rica frente a los conflictos bélicos que azotaban la región, pero fundamentalmente en una neutralidad frente a las partes intervinientes en el conflicto interno de Nicaragua. La ambigüedad de esta política se ha visto expuesta, recientemente, con motivo de las revelaciones en torno al llamado caso del Irangate, donde quedó expuesta la colaboración del gobierno de Monge

con el apoyo norteamericano a las guerrillas antisandinistas.

Costa Rica se debate todavía entre la opción de formar una fuerza militar<sup>14</sup> que asegure una cierta capacidad de resistencia frente a una posible invasión sandinista, (mientras llega ayuda externa significativa) y un desarme absoluto. Esta última significaría, por una parte indefensión frente a un posible ataque nicaraguense, y por otra, la absoluta incapacidad de controlar a los grupos armados antisandinistas que tratan de utilizar su territorio como retaguardia de su lucha contra el sandinismo. La administración Arias Sanchez ha manifestado una política más dura en contra de la actividad militar de los antisandinistas. Sin embargo, a pesar de esto se ha visto obligada a mantener más de mil quinientos hombres en las zonas fronterizas del país (Batallón del Norte), y a continuar con los programas de entrenamiento estrictamente militar iniciados durante la administración Monge.<sup>15</sup>

Desde el punto de vista interno, la actividad oposicional de grupos subversivos ha disminuido, al menos en su dramatismo, con relación a la década de los setentas. Algo tiene que ver en ello la escisión de la izquierda costarricense, así como sus políticas con relación a la dirección de las diversas manifestaciones de protesta social. Durante el proceso de la insurrección sandinista, al gobierno de Rodrigo Carazo (1978-1982) logró transar la paz social con el movimiento sindical y con la izquierda, a cambio de su apoyo al sandinismo. Sin embargo, con ocasión de la crisis económica de inicios de los años 80, el país conoció de algunos actos terroristas que provinieron de sectores no vinculados directamente con la izquierda legal, pero que consideraron que la situación estaba madura para emprender el empuje revolucionario, bajo las premisas que la situación política revolucionaria estaba madura, para proyectar la revolución sandinista más allá de sus fronteras. Bien que la izquierda oficial no ha reconocido nunca su vinculación con estas actividades militares, es claro que su análisis político de la situación era coincidente con el de los terroristas, en el sentido que la ola de triunfalismo revolucionario que sacudió América Central con posterioridad a 1979, se acentuó en Costa Rica, dado el excelente horizonte que pareció ofrecer la crisis económica durante esos años. Sin embargo, como la izquierda misma lo señala<sup>16</sup> la crisis económica no se tradujo en una crisis política inmediata y la izquierda costarricense se divide en 1983, en torno a la temática de cuál es la mejor vía para promover la revolución centroamericana desde Costa Rica. ¿Incentivar la lucha de clases para mantener aún más ocupado al imperialismo?, o, ¿Bajar el tono de los enfrentamientos en Costa Rica, para no darle excusas al gigante del Norte y lograr así el avance de la revolución en Centroamérica, gracias a la consolidación de la Revolución Popular Sandinista, dejando para etapas posteriores el proceso de expansión de esta? Como resultado de las diferencias, de las escisiones y de fracasos en la conducción de conflictos laborales, el panorama de la protesta social organizada en Costa Rica se ha caracterizado por una disminución en su intensidad. La crisis económica ha tendido a traducirse en situaciones de

anomalía social individual, aumento general de la delincuencia tradicional, intensificación de la delincuencia de cuello blanco y una creciente percepción del aumento de la delincuencia por parte de la población.<sup>17</sup>

No existe un serio estudio de la delincuencia que nos permita concluir que, objetivamente, se han dado modificaciones sustanciales con relación a otros períodos. Sin embargo, es posible suponer que los cambios culturales de los últimos años, originados en una extensión de las comunicaciones y en el proceso de urbanización que vive el país han provocado cambios de conducta, los que unidos a la dura crisis económica, parecieran haber generado estos fenómenos. Es evidente que el aumento en la delincuencia común plantea también un serio reto a las organizaciones de la seguridad pública costarricense. Las respuestas no han estado ausentes en este terreno como en el de la vigilancia y defensa de la integridad territorial. Examinemos ahora cuales son las principales modificaciones de las FSP que han ocurrido durante estos años y su relación con un posible proceso de militarización de Costa Rica.

## **I. Tendencias**

Existen algunos procesos al interior de las FSP que pueden hacer pensar en la existencia de un proceso de militarización de la vida pública. Examinarlos de cerca para precisar sus características y medir su impacto sobre el sistema político costarricense es condición previa para evaluar si estos constituyen tendencias hacia la militarización del país.

1. El proceso de diferenciación entre unidades policiales y militares, que detectamos a finales de la década anterior, se ha visto profundizado con la creación de nuevas unidades policiales como la Unidad Preventiva del Delito (1982), la Policía de Control de Drogas (1982), la Policía de Migración (1986), la Policía Metropolitana (1983), la Policía Auxiliar (1981). La división de operaciones, al interior del Ministerio de Seguridad Pública, entre comandancias urbanas y comandancias de fronteras es otro elemento en esta dirección. Los miembros de estas últimas han recibido formación militar en la nueva Base Militar del Murciélago.<sup>18</sup>

La división de funciones pareciera ser un paso lógico a tomar como parte del proceso de desarrollo organizacional, tendiente a hacer más eficiente a la policía para combatir el fenómeno de la delincuencia común. Sin embargo esto tiene un efecto adicional: la liberación de ciertas unidades del trabajo policial y su especialización en el trabajo puramente militar.

Durante todos estos años las FSP no han guardado un perfil policial puro, su función ha sido ambigua, pues a la vez que han mantenido formas de organización de este tipo, también han mantenido otras de tipo militar. Esta ambigüedad impedía el desarrollo militar puro, aunque también el desarrollo policial eficiente.

La cuestión nicaraguense, la vigilancia de fronteras, la amenaza del

terrorismo, el control de la contra y el mantenimiento de una cierta capacidad de defensa mínima frente al Ejército Popular Sandinista (FSP), han obligado a la especialización militar de ciertas unidades (Batallón del Norte, Equipo de Policía Especial de la Sección de Inteligencia Policial del Ministerio de Seguridad Pública, Unidades de Vigilancia de Fronteras de la Guardia de Asistencia Rural (GAR) y Unidad de Policía Especializada de la GAR, entrenamiento militar de ciertas unidades de la Policía Metropolitana y la creación de la Organización para las Emergencias Nacionales (OPEN, 1982), transformada luego en Reserva de la Fuerza Pública, en 1985.

2. El establecimiento de mecanismos específicos para la toma de decisiones en el terreno de la seguridad nacional (creación del Consejo de Seguridad Nacional en 1982), y su subsiguiente transformación en Consejo Superior de Seguridad y Policía (24 de julio de 1987), revela claramente que la preocupación por la seguridad nacional ha traspasado las fronteras de lo meramente policial, aspecto que ocupó las decisiones políticas durante la mayor parte de la década anterior, para invadir el espacio de la defensa externa (seguridad nacional).

3. La evolución de los recursos humanos de las organizaciones de seguridad, así como de los recursos materiales destinados a ellas revelan también una transformación. Ya en 1979<sup>19</sup> habíamos señalado la tendencia hacia un aumento del personal de seguridad en el país, los datos más recientes confirman que la influencia de los acontecimientos en la frontera norte ha contribuido a profundizar esta tendencia. En lo que concierne a los recursos materiales destinados a las fuerzas de seguridad, su exámen revela que los gastos policiales como porcentaje del presupuesto nacional han tendido a mantenerse estables desde 1981,<sup>20</sup> sin embargo, estos datos deben de ser complementados teniendo en cuenta los montos de la ayuda extranjera a las FSP, solo así es posible darse cuenta del monto realmente comprometido en el esfuerzo de seguridad.

4. Una nueva preocupación norteamericana por los organismos de seguridad, traducida fundamentalmente en una ayuda económica creciente, entrenamiento militar, antidrogas y de inteligencia, presencia de ingenieros militares en labores de acción cívica y enfrentamientos con el Ministro de Seguridad Pública durante la administración Monge, revelan la preocupación de la potencia del norte por adecuar las organizaciones de seguridad costarricense frente a los nuevos retos que emergen de la situación nicaraguense. Hemos analizado anteriormente los objetivos de esta nueva ayuda, ahora es importante dar cuenta de los montos de la misma, de la especificidad de esta sobre el terreno, así como de sus efectos.

Una vez vencidas las resistencias legales del Foreign Assistance Set de 1974, el gobierno norteamericano ha sido pródigo con las organizaciones de seguridad costarricenses, según se puede constatar en

el cuadro adjunto.

<b>Millones de dólares</b>						
<b>Año fiscal</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
Donaciones	2.1	4.6	9.1	13.2	2.6	3.4
Préstamos	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.1</b>	<b>4.6</b>	<b>9.1</b>	<b>13.2</b>	<b>2.6</b>	<b>3.4</b>

FUENTE: Steve R. Harper, snt. En Rojas Aravena, Francisco "Costa Rica: Profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar". Miami, Florida, International University, sf., p.31.<sup>27</sup>

Treinta y cinco millones de dólares en seis años no pareciera ser una cifra excesiva, sin embargo, la medición de su impacto debe ser hecha a la luz de la importancia relativa de la misma. El presupuesto aproximado de la seguridad nacional fue del orden de aproximadamente 25 millones de dólares en 1985 y de 27 millones en 1986, si comparamos estas cifras con el monto de la ayuda norteamericana, podemos darnos cuenta que en el primer año ésta representó aproximadamente un 50 por ciento de dicho presupuesto (años de los más serios incidentes fronterizos con Nicaragua) y que al año siguiente fue del orden del 10 por ciento.

La nueva ayuda norteamericana se traduce, aparte de las donaciones de material de guerra, en la presencia de instructores, así como de ingenieros militares que periódicamente desarrollan labores de construcción de puentes en la zona sur del país. Igualmente se han comprado 3 aviones "push and pull" al gobierno norteamericano<sup>22</sup> y recientemente<sup>23</sup> catorce miembros del Ejército de los Estados Unidos asesoraban a la Guardia Rural.

Esta nueva presencia no dejó de provocar reacciones, tanto en los medios de la oposición tradicional anti-norteamericana: los partidos de izquierda, como en la persona del mismo Ministro de Seguridad de la administración Monge. En efecto, el Ministro Angel Edmundo Solano (1982-agosto 1984), tiene fuertes roces con el embajador norteamericano, en torno a la presencia de Costa Rica en Condeca, al entrenamiento de los cuerpos anti-terroristas en Israel, al entrenamiento de oficiales costarricenses en el Centro Regional de Entrenamiento Militar en Honduras (CREM), a la presencia de una unidad antiterrorista conocida como los "bables" (Dirección de Inteligencia y Seguridad), a su actitud frente a los conflictos huelguísticos en las fincas bananeras del Atlántico, a una visita al portaviones Ranger que surcaba frente a las costas de Nicaragua y a un viaje del general Gorman (jefe del Comando Sur de los Estados Unidos) a la frontera norte de Costa Rica. El ex-Ministro manifiesta que toda esta serie

de diferencias con el embajador norteamericano explotaron con ocasión de la huelga bananera del sur (1984), pues el embajador intervino pidiéndole una pronta solución al conflicto y el le expulsó de su oficina. Solano no es ayuno en palabras al manifestar que el embajador norteamericano quería una militarización del país, por la vía de la instalación de un Ejército.<sup>24</sup> Finalmente Solano dejó el cargo en medio de una seria crisis política en agosto de 1984.

Algunas cámaras empresariales habían pedido su renuncia y la de otros ministros del gabinete, acusados de hacerle el juego a los sandinistas y a las posiciones mexicanas en torno a la crisis centroamericana. Solano renunció, más no sin antes denunciar un intento de golpe de estado y ordenar el acuartelamiento de los efectivos de la fuerza pública. La prensa informa de los preparativos militares, así como de la visita del ex-presidente José Figueres a los cuarteles. Sin embargo, finalmente Solano y otros miembros del gabinete renuncian, siendo sustituido por Benjamín Piza, a quien los medios políticos costarricenses ligan con organizaciones de extrema derecha (Movimiento Costa Rica Libre).

Termina así un capítulo de la evolución política del país caracterizado por los choques continuos entre miembros del gabinete encargados de aspectos de seguridad nacional. El conflicto entre el Ministro de Seguridad y los Ministros de Relaciones Exteriores y de Gobernación, partidarios de una posición más dura con Nicaragua, fue la nota dominante de esta época, así como el deterioro de las relaciones del Ministerio de Seguridad con la embajada estadounidense, hasta el punto que los rumores llegaron a afirmar que los norteamericanos habían llegado a suspender todo tipo de asistencia a este Ministerio.

5. El fortalecimiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) durante el gobierno de Luis Alberto Monge,<sup>25</sup> evidencia las nuevas necesidades que la complicada situación regional plantea a la seguridad nacional.

En efecto, la situación nicaraguense y en general la situación centroamericana, han transformado al país en un centro de trasiego de armas para los grupos insurgentes que operan en la región, lo que hace que los aparatos de Inteligencia de sus adversarios operen en el territorio nacional, tratando de obtener información sobre sus actividades, y en algunos casos propiciando acciones en contra de sus oponentes en suelo costarricense. Este nuevo reto ha provocado el desarrollo de este nuevo aparato policial.<sup>26</sup> La importancia política creciente de este organismo puede verse en la circunstancia que el director de esta agencia es uno de los integrantes del antes mencionado Consejo Superior Conjunto de Seguridad y Policía, en condiciones de paridad con los Ministros del Gobierno.

6. En nuestros trabajos anteriores hemos insistido en que una de las condiciones más importantes para el mantenimiento del apolitismo de los especialistas en la violencia, ha sido el hecho que Costa Rica no ha

contado con academias militares para la formación de los militares de los cuerpos de policía. Este fenómeno pareciera estar siendo afectado por una tendencia hacia una mayor institucionalización de los cuerpos de policía, el que se manifiesta, en lo que al sistema de formación se refiere, en una importancia creciente de la llamada Academia de la Fuerza Pública.<sup>27</sup> En efecto, el Sistema de Formación de la Fuerza Pública está constituido por esta última academia y por la Escuela de Formación de la GAR y el Departamento de Promoción y Capacitación de la Policía de Tránsito. La Escuela de la GAR no tiene siquiera fondos presupuestarios asignados y las labores de la Policía de Tránsito son las rutinarias de un cuerpo de este tipo, es por ello que la mayor importancia debe darse a la Academia de la Fuerza Pública. Esta escuela existe desde 1964, pero no es sino a partir de 1981 que comienza su proceso de modernización al construirse instalaciones propias, adquiriendo autonomía de la Guardia Civil en 1985, quedando subordinada únicamente al Director de la Fuerza Pública. Su autonomía se ve afirmada por el hecho que su personal es considerado administrativo y en consecuencia está protegido por el Estatuto del Servicio Civil, salvo su director que es funcionario de confianza de libre remoción por parte de las autoridades políticas.

## II. Contra-tendencias

Del análisis de los anteriores aspectos podría concluirse fácilmente, como lo han hecho algunos,<sup>28</sup> que el país vive un acelerado proceso de militarización. Sin embargo, este no es nuestro criterio. Los hechos señalados anteriormente, constituyen tendencias que podrían ir en este sentido, pero que son frenados en su desarrollo por contratendencias internas a la estructura de las fuerzas de seguridad y otras provenientes del contexto sociopolítico del país y de la situación regional.

1. La inestabilidad laboral de los policías-soldados costarricenses se mantiene,<sup>29</sup> a pesar de la permanencia de un mismo partido en el poder durante el período 82-87.<sup>30</sup> El sistema de los nombramientos *de a dedo* se ha mantenido también,<sup>31</sup> lo que milita gravemente en contra del profesionalismo de estos cuerpos, y consecuentemente les resta autonomía y capacidad de intervención sobre el conjunto de la sociedad. Adicionalmente, la elevada desertión que surge frente a estas organizaciones es un factor que agrava la situación aún más a las FSP. En efecto, en 1978 señalamos<sup>32</sup> la existencia de un éxodo anual del 33 por ciento del personal de la Guardia Civil. Recientemente se ha encontrado<sup>33</sup> una tasa de desertión de 30 por ciento anual. Aunque hay una mejoría, esta tampoco pareciera indicar un fortalecimiento significativo en cuanto a las posibilidades de continuidad profesional.

2. El bajo prestigio social<sup>34</sup> de que gozan los policías-soldados

costarricenses es un factor que condiciona también el posible desarrollo de un proceso de militarización en el país, pues la profesión policial no es atractiva para la población, lo cual hace que los individuos más instruidos se orienten hacia las profesiones civiles, restándole talento a estas organizaciones. Por otra parte, como lo veremos, la baja evaluación social de la profesión de policía pareciera ir acompañada también de una cierta animosidad hacia estos especialistas.

3. El nivel de escolaridad de los policías ha mejorado con el transcurso de los años, según puede verse en el cuadro siguiente:

**Nivel de escolaridad de los miembros de las FSP**  
(porcentajes)

Nivel de escolaridad	F . S . P 1973/a	Guardia 1982/b	C i v i l 1985/c	Guardia R u r a l 1982/b	Poblac. 1984/d
Ninguna	2.85	0	0	0	7.42
Primaria incompleta	5.16	1	0	0	28.23
Primaria completa	33.55	62	45.2	79	29.28
Secundaria incompleta	10.26	33	29.2	17	16.95
Secundaria completa	1.61	2	12.5	3	9.78
Universitaria	0.63	1	6.6	1	8.34

FUENTE: /a: Censo Nacional 1973, para todos los miembros de las FSP

/b: Maifa, Pastor. Op.cit., p.145

/c: Departamento de Psicología, Ministerio de la Seguridad Pública, aunque no se cita cómo se obtuvieron estos datos. Citado por ILANUD, AID y FIU. Op.cit., p.51

/d: Censo Nacional de Población, 1984.

Como puede verse del cuadro anterior, la policía ha mejorado su preparación académica, de una manera continuada, a partir de 1983. Su nivel de instrucción es superior al de la mayoría de la población si tomamos hasta el nivel de educación de secundaria incompleta (encuesta de 1982), e inclusive el de secundaria completa (datos de 1985, no enteramente confiables).

Pareciera ser que en los últimos años, la aguda inflación de inicios de la década de los años ochenta, impulsó a muchos individuos con alto grado de escolaridad a buscar empleo como policías, sin embargo, en las dos encuestas, el nivel de educación secundaria (algún grado) es claramente inferior al de la totalidad de la población. A pesar de progresos en este terreno la guardia continúa manteniendo una debilidad educacional frente a las élites civiles, las que cuentan con un amplio grado de

graduados universitarios, e inclusive de post-graduados. La comparación pertinente en este sentido sería la que se efectuase entre los miembros de otras ramas del aparato estatal y los policías. Esto muestra una clara superioridad del personal civil, máxime si se tiene en cuenta que las fuerzas de seguridad no cuentan con las llamadas *armes savantes*, o ramas técnicas del Ejército, que requieren de la presencia de un personal especializado.<sup>35</sup> Esta debilidad burocrática disminuye sus capacidades de activismo político-social, aunque no cabe afirmar que ella sea la causa directa del apolitismo de los militares-policía costarricenses, sino únicamente uno de los elementos que condicionan el marco general en que se produce el fenómeno.

4. Si bien es cierto que está en el interés de la política norteamericana en la región un fortalecimiento de las capacidades militares de las organizaciones de seguridad costarricenses, no se ha demostrado que dicha política persiga el establecimiento de un Ejército en Costa Rica. Por el contrario, pensamos como los mismos sandinistas lo han expresado en algunas oportunidades, que en el diseño de la estrategia norteamericana hacia la región (si existe algo así). Honduras cumple el papel de una vanguardia militar y Costa Rica el de vanguardia política, en su ofensiva contra el sandinismo.

Desde un punto de vista militar, no vemos cuál puede ser la utilidad de un Ejército en Costa Rica para la política norteamericana,<sup>36</sup> tanto desde el punto de vista del *roll back*, como del *containment*. Para lo primero están los "contras", y en situación de emergencia, las tropas norteamericanas acantonadas en Honduras y Panamá. Desde la perspectiva de la segunda óptica, la mejor contención del expansionismo sandinista lo suministra un régimen con altos grados de legitimidad en Costa Rica, cosa que se puede lograr más fácilmente apoyando económicamente, como hasta el momento se ha hecho,<sup>37</sup> a la centenaria democracia costarricense. Un estudioso norteamericano ha precisado con gran claridad la importancia de Costa Rica para la política de los Estados Unidos en la región, al señalar: "La importancia de Costa Rica es simplemente casi exclusivamente política. Es el ejemplo más duradero del éxito de la democracia en América Latina, una alternativa viviente ante los modelos cubano y nicaraguense. Los funcionarios de la administración deben de reconocer que la formación de un Ejército empañaría la imagen democrática de Costa Rica, disminuyendo la utilidad del país para la lucha política de los Estados Unidos por los corazones y los espíritus de los latinoamericanos".<sup>38</sup>

5. El funcionamiento de un régimen de partidos competitivo, así como de una cultura política democrática intensamente arraigada<sup>39</sup> y continuamente reforzada por la escuela y los medios de comunicación es también una barrera casi infranqueable para un supuesto proceso de militarización. El conflicto sociopolítico se resuelve por la vía electoral y de las negociaciones. No existen sectores importantes que hayan mostrado

pérdida de fe en este sistema de solución de los conflictos.<sup>40</sup> Por el contrario, el espectro del sandinismo en el norte,<sup>41</sup> unido al antagonismo cultural latente frente a los nicaraguenses, agravado este por una población de refugiados creciente,<sup>42</sup> suministra un elemento de legitimidad adicional al estado, y así se hace innecesaria la utilización de mecanismos de control militar para el mantenimiento del orden. La cultura es suficiente para el logro del consenso y de la conformidad. Mientras esta situación persista es poco probable el desarrollo del aparato militar.

Igualmente, después de 1948, el país ha desarrollado un Estado Benefactor caracterizado por una activa intervención de los poderes públicos en la construcción de obras de infraestructura y en la oferta de servicios sociales para la población. A los tradicionales mecanismos de legitimación del sistema político se ha sumado un estado paternalista que cuida pródigamente de la ciudadanía.<sup>43</sup>

El modelo de seguridad pública costarricense reposa sobre una estructura social y política que produce un consenso sobre las bondades de un sistema político-social, que resuelve tranquilamente la sucesión de las élites políticas, satisface las necesidades de las clientelas partidarias por medio de una política de Estado Providencia y mantiene mecanismos de control social refinados para impedir la generalización del conflicto. La superioridad técnica y política de los administradores y decididores civiles, frente a la debilidad crónica del subsistema de seguridad es de esta manera abrumadora. Como bien lo ha señalado Alain Rouquié: <sup>44</sup> "Por otra parte, el funcionamiento de las instituciones y la aceptación de la alternabilidad por parte del partido dominante, han contribuido a impedir la reconstitución de un Ejército permanente y estable, a la vez que confirman a *contrario* que la autonomía de las instituciones armadas es uno de los factores de su activismo político".

6. Una decisión gubernamental reciente ilustra claramente la permanente tensión que se da entre un sistema que continuamente crea mecanismos de control civil sobre el aparato político, y fuerzas de seguridad que siempre han desempeñado funciones dobles (militares y policiales), en mayor o menor grado. El 24 de julio de 1987, el presidente Oscar Arias se dirige a la Nación, anunciando su decisión de suprimir: la terminología militar "... que se utiliza en nuestras fuerzas de policía", los uniformes militares y el acuartelamiento de las fuerzas policiales. Tras esta medida pudiera leerse un esfuerzo de la autoridad civil por detener algunas tendencias hacia la militarización de las autoridades de policía, derivadas de los fenómenos antes analizados. Se trataría en efecto de reforzar el corpus ideológico de la cultura nacional, añadiendo nuevos elementos a la idea de "no Ejército", los cuales a su vez perseguirán el limitar algunas tendencias hacia el desarrollo de una cultura y fortaleza militares, derivadas del entrenamiento creciente y la organización de ciertas unidades más allá de los deberes tradicionales de la policía.

Sin embargo, es necesario señalar que en el mismo discurso se

presenta un nuevo elemento en el sentido contrario. En efecto, ese día el Presidente anuncia la formación del Consejo Superior Conjunto de Seguridad y Policía, integrado por el Ministro de la Presidencia, quien lo preside, el Ministro de Seguridad, el Ministro de Gobernación y el Director de Inteligencia y Seguridad Nacional. El nuevo organismo estará encargado de velar por la mejor coordinación de la policía y de adoptar las medidas necesarias para mejorar los niveles de seguridad de la población. El Consejo había sido creado en 1982, como Consejo de Seguridad Nacional, con la finalidad de elaborar políticas con relación a la cuestión nicaraguense, pero su composición era diferente: estaba presidido por un Vicepresidente y contaba, adicionalmente, con la presencia del Ministro de Relaciones Exteriores, y todos sus miembros eran civiles del nivel político superior.

El nuevo Consejo cuenta con una autoridad policial (el Director de Seguridad Nacional). La participación de un policía en los niveles de decisión política, pareciera indicar una creciente importancia de los integrantes de los cuerpos de seguridad, en el proceso de elaboración de la política de seguridad nacional. Paralelamente a los esfuerzos desmilitarizadores subsiste el influjo sistémico por guardar su ambigüedad (policial-militar) tradicional.

7. Uno de los indicadores de militarización que más se ha citado ha sido la creación de la llamada OPEN, transformada luego en reserva de la fuerza pública. En efecto, como lo señaláramos, desde el momento de su creación esta fuerza nunca adquirió características institucionales suficientes como para representar el fantasma de militarización que se le ha atribuido. Mas bien, las críticas han sido muy fuertes, desde todas las tiendas políticas y obligaron a cambiarle el nombre primero y luego a suspender sus actividades.<sup>45</sup>

Nuestra conclusión principal en cuanto al balance de tendencias y contratendencias hacia o contra la militarización es que es posible constatar ciertos procesos, originados fundamentalmente en el problema fronterizo, tendientes hacia la militarización de ciertas unidades policiales. Sin embargo, el desarrollo de capacidades militares no puede llevarnos a concluir que exista un proceso de militarización de toda la policía, o que se esté constituyendo un Ejército, pues las debilidades profesionales constatadas nos llevan a conclusiones en sentido contrario.

Es claro que ha ocurrido un proceso de modernización<sup>46</sup> de las fuerzas policiales-militares de Costa Rica. Sin embargo, éste no ha ido acompañado de un proceso de profesionalización<sup>47</sup> paralelo, y menos aún de un proceso de institucionalización.<sup>48</sup> La modernización ocurrida durante el período 60-78, se ha visto continuada y ampliada durante los últimos años, conforme lo hemos mostrado al analizar los nuevos flujos de ayuda militar externa que se producen a partir de 1981-82. La ausencia de una educación formal militar en el país, la debilidad de los cursos policiales que se otorgan (diez semanas, por ejemplo), así como los mecanismos de

Ingreso y de ascenso fundados en el favor político o en el parentesco, no nos sitúan ante organizaciones interesadas en premiar el logro y el desempeño, y en consecuencia continuamos frente a organizaciones no profesionales. Las instituciones de seguridad costarricense carecen de procesos de renovación y regeneración autónomos. Estos procesos ocurren en virtud de circunstancias ajenas a la vida interna de estas organizaciones: el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo.

Tampoco podemos concluir que exista una militarización de la sociedad civil, pues como lo hemos señalado no existen indicios de una agudización de las contradicciones sociales, y la apertura del sistema político no ofrece posibilidades para quienes pretenden deslegitimarlo. El conflicto se continúa resolviendo por vía de la persuasión y el diálogo. La competencia por el poder sigue la vía electoral, abierta, por otra parte, hasta para los partidos antisistema. Por otra parte, la aversión hacia el militarismo continúa siendo un rasgo sobresaliente de la cultura política del país, según lo muestran encuestas recientes.<sup>49</sup>

### **Un esquema aplicable en otros contextos**

Muchos se han preguntado sobre la aplicabilidad de los arreglos sociales e institucionales de la seguridad pública costarricense a otros países. Nuestra respuesta es negativa. El llamado modelo costarricense es fruto de una evolución histórica muy particular, obedece a circunstancias que datan de la época colonial, y las cuales no creemos que se pueden reproducir idénticamente en otras latitudes. El exámen de esta historia tan particular puede dejar, sin embargo, algunas enseñanzas susceptibles de ser extendidas a situaciones similares, aunque no idénticas.

La principal característica del modelo costarricense consiste en mantener la subordinación de las élites militares a las élites civiles, por la vía de un debilitamiento sistemático de las capacidades organizacionales de los especialistas en seguridad pública y consecuentemente de sus posibilidades de autonomía social y política. ¿Efecto del sistema o conciencia deliberada de quienes toman las decisiones políticas? Ambas cosas a la vez, aunque con esta discusión nos parece irrelevante, por cuanto lo importante son los efectos que esta relación entre civiles y especialistas en la violencia adquiere en Costa Rica.

Desde el punto de vista político, la no institucionalización de la violencia legítima ha tenido el resultado de mantener alejados a los especialistas en seguridad de las tentaciones de la participación política, aunque no se puede atribuir esta abstención, exclusivamente, al efecto de la no institucionalización, sino que la misma es también obra del desarrollo no conflictivo, obviamente relativo, de la sociedad global, durante los años que han transcurrido luego de la revolución de 1948. Los determinantes estructurales nos parecen, en este sentido, más importantes que la voluntad política de los actores.

Desde el punto de vista social, las necesidades de mantenimiento del orden público, frente a los fenómenos de la delincuencia común, no han recibido adecuada satisfacción como consecuencia de la inadecuada atención de las mismas, dada la poca capacidad profesional de estas organizaciones para desarrollar una política de seguridad pública coherente y adecuada a las necesidades cambiantes de una sociedad en acelerado proceso de modernización.

Desde la perspectiva de la defensa externa del país, así como de la salvaguarda de la integridad territorial, estas organizaciones se han revelado incapaces de dar respuesta a los retos de una nueva época. Esto es así frente a la eventualidad de una posible expansión sandinista, pues en este terreno sus capacidades son más que limitadas. Igual cosa sucede frente a la posibilidad de controlar las actividades de los grupos de oposición nicaraguense.

La fórmula de un apolitismo que descansa sobre la no institucionalización de los medios de la violencia legítima estatal, pareciera estar llegando a su fin en la Costa Rica de mediados de los años 80. La institucionalización y el profesionalismo de las organizaciones de la seguridad costarricenses parecieran transformarse en un imperativo no solo de la razón abstracta, sino fundamentalmente del mismo proceso sociopolítico interno y externo del país, el cual se desarrolla condicionado por las profundas transformaciones de los últimos años. El fortalecimiento de estas organizaciones durante esta década es una prueba de ello. Este fortalecimiento sobrepasa ampliamente a cualquier voluntad política empeñada en mantener un esquema de seguridad que obedece a muy particulares características históricas, pero que ha demostrado sus limitaciones frente a las circunstancias actuales.

En efecto, frente a los peligros externos, el país no puede confiar su defensa exclusivamente en los mecanismos de seguridad colectiva del Pacto de Río (TIAR). La volatilidad de la política exterior norteamericana hacia América Central no hace aconsejable confiar de manera absoluta en un apoyo irrestricto de los Estados Unidos en situaciones de conflicto de baja intensidad, aunque hasta el momento la administración republicana no se haya negado a una sola de las peticiones en materia de seguridad, formuladas por los gobiernos costarricenses.

El perfeccionamiento del crimen organizado, la elevación general del nivel cultural de la población, los cambios en el origen social del reclutamiento de los guardias, así como la existencia de ciertos núcleos de institucionalización al interior de las FSP (Organismo de Investigación Judicial), no parecieran indicar como probable el mantenimiento prolongado de la debilidad institucional del conjunto de las fuerzas de seguridad.

El reto para las nuevas generaciones de quienes toman las decisiones políticas consiste en imaginar nuevos mecanismos de seguridad que promuevan la profesionalización de estos cuerpos, a la vez que se mantiene su subordinación al poder político civil, preservando su actitud de respeto al sistema democrático. La misma estructura y funcionamiento actuales de

estos cuerpos de seguridad ofrecen algunos mecanismos que preservados y desarrollados, junto con nuevos elementos pueden lograr estos objetivos.

En efecto, la construcción de un consenso entre las fuerzas democráticas mayoritarias para elaborar una política de seguridad nacional bipartidista,<sup>50</sup> la autoridad de diversas autoridades civiles sobre los distintos cuerpos de seguridad, la rotación permanente de los comandantes en distintas unidades seguridad, el control político civil de los ascensos y de las escuelas de enseñanza militar, unidos al desarrollo de una doctrina de seguridad nacional, inspirada en las tradiciones democráticas del país y no en los esquemas de guerra fría, ni en el corporativismo fascistoide, constituyen garantía de un proceso de profesionalización democrático.

## Notas

1. Urcuyo Constantino. *Les Forces de Sécurité Publique au Costa Rica 1960-1978*. Tesis para el Doctorado del Tercer Ciclo, Universidad de Paris, 1978.
2. Con relación al militarismo señalan Bobbio y Matteucci: "... tiende a permear de sí toda la sociedad a impregnar la industria y el arte, a dar preeminencia a las fuerzas armadas sobre el gobierno; rechaza la cientificidad de toda elección y de su racionalidad y ostenta características de casta y de culto, de autoridad y de fe". Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*. (México: Siglo XXI editores, 1982, p.1000). Como puede verse de la anterior definición, el militarismo no es exclusivamente un fenómeno que pueda ser juzgado y evaluado a partir de los niveles del gasto público dedicado a la seguridad, ni de los sistemas de armas con que cuenten las organizaciones de seguridad, aunque estos elementos constituyen un factor importante para su análisis. El militarismo es un fenómeno complejo que implica no solo el estudio de la dimensión violencia física de los aparatos represivos de Estado, para retomar la clásica definición de Louis Althusser. El militarismo tiene una dimensión adicional a la realidad de sus actuaciones en la esfera represiva (militar o policial) propiamente dicha. Es evidente que en la realidad cotidiana toda organización que practica la violencia (legítima o ilegítima) funciona también a la ideología, la organización de las armas es también una organización de las conciencias. Si esto es cierto para situaciones de fundamento normal (aplicación puntual de la violencia en ausencia de guerra externa o guerra civil), lo es más para aquellas en que los aparatos represivos se comprometen en la administración global de la sociedad y pretenden la hegemonía política. La obediencia al régimen militar cuando se fundamenta únicamente en el temor a las armas tiene límites claros en la inevitable erosión de un poder militar que repose únicamente en la punta del fusil. La simbología de Patria, Dios y Familia, unidas al peligro satánico del comunismo o de cualquier otro demonio que elabore el delirio político colectivo, constituyen los puntales de apoyo para la dominación militar que aspire a perpetuarse en el poder, más allá del acontecer episódico de los golpes de estado. La existencia de una tecnocracia -civil o militar- que administre la dominación es también una condición esencial para el mantenimiento de esta.
3. Urcuyo, Constatino. *Les Raisons, les Fonctions et les Limites de l'Abolition de l'Armée au Costa Rica*. Presentada a las Jornadas de Estudio sobre la no intervención militar en América Latina Aix-en-Provence, Octubre 1979, p. 7.
4. Obregón, Rafael, *Conflictos Militares y Políticos de Costa Rica*. San José, Imprenta de la Nación, 1951.
5. A este respecto véase el clásico de la sociología política costarricense: Stone, Samuel. *La Dinastía de los Conquistadores* EDUCA, San José, 1975, así como del mismo autor, *Ruling Classes In Central America from Conquest to the Sandinistas*. Próximo a publicarse, 1987.

6. Nuestro análisis sobre la historia del ejército en el siglo XXI, se ha fundado principalmente sobre fuentes secundarias, esto evidentemente limita sus alcances. Existe una necesidad imperiosa en el contexto de la ciencia social costarricense, de un estudio en profundidad de este problema durante el siglo XIX e inicios de este siglo, que se apoye en el examen de fuentes primarias. Es importante señalar que la principal conclusión que podemos obtener de nuestro estudios versa sobre la astucia política de las clases dirigentes costarricenses en esta materia. En efecto, el desarrollo temprano de la policía en Costa Rica y la pérdida de importancia del ejército, contrasta con el caso de los otros países centroamericanos que mantienen sus ejércitos básicamente para enfrentar la contestación de sus poblaciones. Costa Rica, hacia finales de siglo, conoce los primeros movimientos huelguísticos de los obreros italianos y chinos en el ferrocarril, así como agitación urbana proveniente de la introducción de las ideas socialistas, particularmente importante esta última en la década de los años veinte. Frente a este problema la respuesta estatal es la elaboración de una organización policial, respuesta adecuada para este tipo de problemas, en contraposición a la respuesta típicamente militar que tiende a dar dimensiones nuevas a la movilización opositora. Aunque considerábamos que la inteligencia política de los sectores dominantes cuenta mucho en la explicación de esta decisión política, es evidente que la influencia sistémica es también importante en este aspecto, pues las dimensiones del conflicto social adquieren casi las características de una guerra civil permanente en el norte, mientras que en Costa Rica guardan un perfil más bajo, por las características propias de la estructura social, pero también por los mecanismos adicionales de control social que se empiezan a desarrollar concomitantemente con el desarrollo de la policía (aparato educativo, participación en el gobierno local). Sobre los movimientos sociales de estos años véase: De la Cruz, Vladimir, *Las luchas sociales en Costa Rica*, San José, 1983; y Fallas Monge, Carlos. *El movimiento obrero en Costa Rica 1830-1902*, EUNED, San José, 1983.

7. Figueres había planeado establecer un Ejército de Liberación de 500 hombres, pero se empezaron a presentar afirmaciones que una nueva dictadura militar comenzaba, por lo que cambió de opinión. En una ceremonia frente al cuerpo diplomático, Figueres declaró la abolición del ejército por razones de economía para preservar la paz de Costa Rica y para protestar contra los golpes de estado militares en América Latina. Declaró también que la seguridad de Costa Rica estaría en manos de 1000 policías nacionales y 700 guardias costeros, Las llaves del cuartel Bellavista se entregaron al Ministro de Educación con la finalidad de abrir un museo Worthington, Wayne L., *The Costa Rican Public Security Forces: A Model Armed Force for Emerging Nations?*, Master's Degree Thesis, University of Florida, Gainesville, 1966. Sobre los motivos de Figueres vale la pena apuntar que: "Estas justificaciones públicas tiene poco que ver con sus motivos reales. Brillante político y avezado táctico el héroe de la lucha, abolió el prevenir el desarrollo del poder de la oposición. Las élites políticas tradicionales estaban muy preocupadas por el espectro de un ejército partidario detrás de Figueres. Había muchas denuncias sobre la asociación de Figueres con la Legión del Caribe, y una percepción bastante extendida de que Figueres comprometería a Costa Rica en acciones militares abiertas en contra de varios de los dictadores militares de la región, particularmente Somoza de Nicaragua, y Trujillo de República Dominicana. La verdad es que, anteriormente a su victoria de 1948 Figueres se había comprometido a ayudar a todos los elementos pro-democráticos del Caribe. Los calderonistas derrotados, los partidarios de Otilio Ulate (quien había ganado la elección fraudulenta de 1948), y ciertos elementos de las propias fuerzas de Figueres encontraban que esta perspectiva era inaceptable y en privado amenazaban con tumbar a la Junta. La única manera por la cual Figueres podía garantizar la continuación de su liderazgo sobre la Nación, era desbandando el Ejército de liberación como una dramática denegatoria de sus maquinaciones internacionales. Figueres no previó la abolición formal del ejército en la Constitución de 1949, pero sus oponentes lo hicieron prisionero de su retórica de 1948. Costa Rica no tiene fuerzas armadas, no tanto por inevitabilidad histórica o por alguna tendencia pacifista en el espíritu costarricense, sino a causa de un extraño accidente político. Craig, Richardson, Op. Cit., p.8. En una nota a la anterior consideración, Richardson critica mis trabajos anteriores sobre este tema señalando que he ignorado el hecho que Figueres abolió el ejército en el momento que él los había derrotado y cuando él tenía bajo su control "las fuerzas más poderosas y politizadas en la historia del país desde la guerra de los filibusteros en 1856". Implícito está el argumento de que Figueres no tenía necesidad de hacer esto por cuanto tenía el poder

militar en sus manos. Esto es relativamente cierto y es lo que he afirmado en mis trabajos en todo momento. Lo que Richardson ignora de mis trabajos y sobre la situación del país, posterior a la guerra civil, es que el poder de Figueres no era absoluto, era fruto de una alianza, y que además el poder militar no es suficiente, sino que requiere de legitimación política, de ahí que la inconformidad de los sectores tradicionales y de los mismos miembros de su ejército jugará un papel importante en la decisión de Figueres de abolir el ejército. El triunfo de los sectores tradicionales en las elecciones para la constituyente de 1949 hizo ver aún más claro que la fuerza militar no era suficiente para mantener la dominación. Por otra parte, no estoy de acuerdo con la interpretación que los constituyentes tomaran a Figueres prisionero de sus palabras y que no fuera la intención de este, el proscribir el ejército en la Constitución. Todo lo contrario, el proyecto de Constituyente presentado por la Junta Fundadora de la Segunda República incorporaba ya la prohibición constitucional del ejército en el artículo 10.

Lo que sí me parece importante de la interpretación de Richardson es la adición de un nuevo elemento para la interpretación de la abolición, es el relativo al peso del factor externo. Las presiones externas expresando preocupación por la posible ingerencia militar de Figueres en los asuntos regionales es claro que jugaron sobre las actitudes de la clase política para oponerse a los designios del nuevo caudillo, pero también tienen que haber jugado sobre el ánimo de Figueres, particularmente aquellas provenientes de los Estados Unidos, preocupados de que Costa Rica se transformase en un foco de inestabilidad regional. Con relación a la interpretación general de la proscripción legal del ejército, estoy muy de acuerdo que ello no obedece a una inevitabilidad histórica, o a tendencias innatas del pacifismo del alma costarricense, pero no suscribo la tesis de que se trate de un mero accidente histórico. Como lo he señalado antes, es un fruto específico de la guerra civil, pero no podría haberse producido, y menos aún desarrollado, sin el telón de fondo de una sociedad que se desarrolla con bajos niveles de conflicto sociales y que aprende desde muy temprano, a manejar el conflicto, canalizarlo, y en consecuencia a resolverlo por medios políticos y sociales, antes que recurrir a la violencia. Un historiador especialista en los hechos del cuarenta y ocho, consultado sobre esta interpretación de la abolición del ejército, coincide con mis afirmaciones. Entrevista al Dr. Oscar Aguilar Bulgarelli, San José, 31 de julio de 1987. El Dr. Aguilar Bulgarelli es el autor de uno de los libros más importantes sobre esta guerra civil: *Costa Rica y los Hechos Políticos del 48*, Editorial Costa Rica, 1971.

Dos actores muy importantes en los sucesos de esos años, Fernando Yolio y Frank Marshall, el primero opositor destacado en 1948 y actual Presidente de la Asamblea Legislativa por el Partido de Liberación Nacional, y Jefe del Estado Mayor del Ejército de Liberación Nacional, el segundo, también coinciden con esta interpretación, aunque con algunos matices. Yolio precisa que efectivamente el factor que llevó a Figueres a decretar la abolición fue el hecho de que este se dió cuenta que entre los mismos miembros de su ejército existía disconformidad con sus políticas y que estos no eran tan fáciles de manejar, por lo que optó por la abolición y jugó todas sus cartas a su legitimidad política como caudillo triunfador, las que eran bastante más amplias que sus capacidades militares. Para Fernando Yolio el problema principal no era, sin embargo, un enfrentamiento con los sectores de la oligarquía económica, sino más bien con miembros de la clase política, pues piensa que los primeros estaban más preocupados de combatir la nacionalización bancaria y el impuesto del diez por ciento sobre el capital para sufragar los gastos de guerra, que en tomar el control de las armas. Yolio insiste que la vanidad histórica de Figueres jugó un papel muy importante, pues la imagen del primer general triunfante que disuelve su ejército era muy gratificante para este, señalando también que lo significativo es que si se hubiese optado por la opción apaciguadora y no por la de la confrontación militar en momentos en que los antagonismos políticos estaban profundamente polarizados. A su juicio, esto obedece a la propensión de la cultura política del país por el diálogo y la negociación. Entrevista a Fernando Yolio, San José, 5 de agosto de 1987.

Marshall opina de igual manera y añade que la abolición convenía a todos los sectores, por cuanto el fortalecimiento militar de Figueres hubiese sido un motivo de preocupación para aquellos que no concordaban con él, al interior del ejército de Liberación Nacional. Señala también que los planes originales de Figueres contemplaban el fortalecimiento del ejército e inclusive la creación de un casino militar para los oficiales del ejército de Liberación

Nacional. Entrevista Frank Marshall, San José, 6 de agosto de 1987. Consultar también, Villegas, Guillermo; *El Cardonazo*, San José, Casa Gráfica, 1986, p. 13 y 37.

8. El artículo 12 de la Constitución Política establece: "Se proscriben el ejército como institución permanente. Par la vigilancia y conservación del orden público habrá las fuerzas de policía necesarias. Solo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares: unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva".

9. Worthington, Wayne. Op. Cit., p. 134-135.

10. "... en 1962 cuando el Partido de Liberación Nacional ganó la elección, aproximadamente 90 por ciento de los oficiales y 60 por ciento de los rasos de la Guardia Civil fueron despedidos y reemplazados con gente de Orlich y de su partido. Luego de la elección de 1966 cuando Orlich y su partido fueron derrotados, aproximadamente 95 por ciento de los oficiales y 35 por ciento de los rasos fueron reemplazados entre mayo y julio" Citado en Worthington, Wayne, Op. Cit., p. 119.

En 1970 se produjo de nuevo un cambio de partido en el gobierno, es de esperar que idénticas tasas de despido se produjeran. En 1874, por primera vez desde 1948, la ley de alternabilidad de los partidos no se cumplió, y el Partido de Liberación Nacional volvió a ganar las elecciones. Este fenómeno puede encontrarse en el origen del hecho que un censo del sector público (ICAP-OFIPLAN, 1977), hayamos podido encontrar que sobre un grupo de 61 oficiales (aproximadamente 66 por ciento del cuerpo de oficiales de la Guardia Civil), el promedio de antigüedad en el cargo fue de 11,21 años, lo que indica que resistieron los cambios de gobierno de 1970, 1974 y algunos de ellos el de 1966. Sin embargo, este proceso conoció un límite cuando en 1978, la oposición al Partido de Liberación Nacional vuelve a ganar el gobierno y la prensa informa (La Nación, 2 de mayo de 1978) que existen 2000 plazas vacantes en la Guardia Civil y una renovación total del personal de la Dirección General de Investigaciones Criminales. En la siguiente sección examinaremos con detalle el fenómeno de la continuidad profesional, a partir de 1978.

11. "Muchos países mantienen organizaciones cuyo adiestramiento y equipos van más allá de aquellos requeridos para el desempeño de las obligaciones de policía civil. Su estructura y control sugieren que pueden llegar a ser usadas como apoyo, o en vez de las fuerzas militares regulares. Definiciones precisas de lo que constituyen o no las fuerzas paramilitares no son siempre posibles, por lo que es necesario siempre un cierto grado de flexibilidad". London Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 1986-1987*, London, 1986, p.9. La especificidad de las FSP de Costa Rica durante el período que analizamos ha sido resumida por Worthington, Op. Cit., p. 135, quien señala que: "Siempre que un grupo de individuos está organizado en torno a líneas militares, armado con armas arriba de los requerimientos básicos policiales, y desempeñando papeles caracterizados como militares, deben ser considerados al menos funcionalmente como un ejército. Pero, por otra parte, a pesar de que las fuerzas costarricenses desempeñan tanto papeles militares como policiales, el valor del concepto de "no ejército" institucionalizado en la vida de los costarricenses, ayuda a explicar la significativa moderación con que esta fuerza actúa en el sistema político costarricense".

12. El análisis de esta política lo hemos efectuado ya en *Les Forces de Sécurité Publique au Costa Rica 1960-1978*, valga aquí resumir las principales conclusiones del capítulo 11 de ese trabajo (*Le Monopole de l'Assistance Militaire*). Costa Rica firma un acuerdo para el establecimiento de una misión militar norteamericana desde el 14 de julio de 1941. Este acuerdo se transformará en Tratado en 1945, el cual se verá renovado a lo largo de los años hasta 1876. Durante todo este período existirán acuerdos diferentes como es el caso de un acuerdo de 1952 sobre libre evolución de la aviación militar, y el acuerdo de seguridad interna de 1962. Desde 1941 los militares costarricenses se entrenan en la zona del Canal de Panamá, y a partir de 1964, los equipos de seguridad de la AID brindan entrenamiento en el propio territorio costarricense, en materias de seguridad interna, cambio significativo, pues en el período anterior el entrenamiento era de carácter exclusivamente militar. Los principales rasgos de esta transformación pueden ubicarse en el terreno de las donaciones de material militar, entrenamiento y ayuda económica directa. La ayuda militar norteamericana para el período 1950-1972 (Asistencia Militar 1950-1969, Ayuda para la Seguridad Interna 1961-1972 y Ventas Militares 1950-1973) suma \$ 4.899.000, suma que en

si no tiene mayor importancia, pero que adquiere relevancia si la comparamos con los gastos del país dedicados a la defensa y a la seguridad interna. En efecto, como lo hemos demostrado (Urcuyo, Op.Cit., p. 115) "A lo largo del período 1950-1962 (ventas excluidas) la ayuda alcanza 4 % de estos gastos; para el período 62-64 sube a 11.5%, disminuye a 8% durante el período 64-69 para llegar a un 5% durante los años 69-72. La presencia de una burocracia militar y policial norteamericana (misión militar y Oficina de Seguridad Pública de AID) permiten que la selección de policías que serán enviados al recibir entrenamiento se realice de una manera más efectiva. "El número de militares costarricenses entrenados en las escuelas norteamericanas es de 1639 para el período 1949-1964, siendo Costa Rica el segundo país latinoamericano en número de graduados. Bajo responsabilidad del Military Assistance Program fueron entrenados 208 oficiales durante el período 1950-63, y 321 para el período 1964-1968. Otro autor ha estimado, en 1966, que casi la mitad de la Guardia Civil había sido entrenada en las escuelas de la zona del Canal de Panamá, dado el débil costo del transporte y el entusiasmo de los gobiernos costarricenses. Por su parte, el AID entrenó, hasta el 31 de diciembre de 1970, 122 oficiales costarricenses en la Escuela Internacional de Policía de Washington. El entrenamiento gira entorno a las nuevas técnicas de la contrainsurgencia. Las donaciones de materiales, la participación en los programas de acción cívica y en las reformas organizacionales (creación de la Guardia Rural y Comisión de Reorganización de la Fuerza Pública) de las FSP, son los otros grandes rasgos de la activa presencia militar norteamericana durante estos años. Sin embargo, "Ambos programas, tanto el del Pentágono como el de la AID, terminaron como consecuencia del Foreign Assistance Act of 1974. La sección 14 de esta ley prohibió las donaciones de ayuda militar y las misiones militares norteamericanas por un período de tres años. La sección 660 prohibió inmediatamente el uso de fondos de AID para la asistencia o entrenamiento de organizaciones de seguridad de Costa Rica. De 1974 a 1982, los esfuerzos de los Estados Unidos para preparar y equipar a la Guardia Civil consistieron en enviar viejas películas de John Wayne al Ministerio de Seguridad Pública". Remarks made by Col John Taylor, (Director of the Office of Defense Cooperation in the US Embassy in San José) in an interview on April, 10., 1984. citado por Richardson, Craig, *Section 660 of the Foreign Assistance Act of 1974: Implications for the Costa Rica Public Security Forces*, Paper submitted to the 1985 APSIA Student Conference, Mlmeo, p. 16-17.

13. Sobre estas denuncias de militarización consúltese, FAENA (Organización Estudiantil Universitaria), *La militarización en Costa Rica*, Colección Realidad Nacional, San José, 1971; Americanos, México, mayo-junio 1972. Las denuncias de militarización no son un hecho nuevo en el panorama político costarricense, parecieran ser una expresión continua de la desconfianza hacia los militares y del recelo recíproco entre las fuerzas políticas en cuanto al control de las armas se refiere.

14. La nueva importancia de la función militar de las FSP ha sido descrita con precisión por un memorándum del Departamento de Defensa de los Estados, describiendo esta situación: "Las FSP tienen un papel de defensa nacional definido constitucionalmente, al cual se ha hecho recurso frecuentemente para justificar el desempeño de esta función desde la revolución nicaragüense de 1979. Las repetidas incursiones fronterizas de los nicaragüenses y otras provocaciones han requerido que las FSP sean desplazadas a lo largo de la frontera norte (lejos de sus ubicaciones urbanas tradicionales). Entre un cuarto y un tercio de su personal se ha desplazado a la frontera y existe una tendencia hacia la creación de unidades de respuesta rápida, así como de reserva, para reforzar las unidades ya desplazadas cuando esto sea necesario. "Final Draft of the Congressional Presentation Document for the Security assistance program in Costa Rica in an unclassified memorandum to all ARA Deputy Directors", dated december 11, 1984. Citado por Richardson, Craig, *Section 660 of the Foreign Assistance Act of 1974: Implications for the Costa Rican Public Security Forces*. Paper submitted to the APSIA Student conference, p. 11.

15. Estos programas fueron iniciados gracias a la renovación de la asistencia militar norteamericana. Blachman y Hellman han señalado: "En 1981, la asistencia de seguridad fue reanudada luego de un lapso de trece años. Desde entonces y hasta mediados de 1985 los Estados Unidos suministraron aproximadamente 26 millones de dólares para equipar y entrenar a las fuerzas costarricenses. El programa de ayuda se dirige a equipar a los guardia civiles con el mismo tipo de equipo que un soldado de infantería norteamericano. Cada

soldado tiene un rifle automático M-16, y las unidades de fronteras tienen lanza-granadas, morteros de 80 milímetros, y otras armas de combate. Desde 1983, quinientos guardias civiles han sido entrenados en Panamá y en Fort Benning, Georgia. En mayo de 1985, veinticuatro consejeros del cuerpo de fuerzas especiales del ejército de los Estados Unidos (boinas verdes) empezaron a entrenar a cuatro compañías de la Guardia Civil." Blachman, Morris J. y Hellman, Ronald, *Costa Rica*, en Blachman, Morris; Leo Grande, William (edit.), *Confronting Revolution Security Through Diplomacy in Central America*, Pantheon Books, New York, 1986, p. 178-179. Los objetivos estratégicos de la nueva ayuda norteamericana son: "...1. Proveer a Costa Rica con una fuerza capaz de obstaculizar una eventual, aunque poco probable invasión nicaragüense; 2. Dar a Costa Rica una capacidad de vigilar sus fronteras aérea, marítima y terrestre; y 3. Permitir que las fuerzas costarricenses puedan contener y contrarrestar cualquier actividad terrorista interna efectivamente." Richardson, Craig, Op. Cit., p.18.

16. Clamando por una revisión integral de la izquierda y analizando las cuasas del "reflujo del movimiento popular", un destacado grupo de ex-diputados y diputados de la izquierda costarricense han señalado, comentando la lucha contra las tarifas eléctricas de 1983, la gran ilusión de la izquierda costarricense durante esos años. "Se trata únicamente de saber medir los verdaderos alcances de los esfuerzos de las organizaciones de izquierda y aprender a distinguir la lucha por el pan de la lucha por el poder o bien la conciencia sindical de la conciencia política. Aunque hay momentos en que como producto de la dialéctica social, la distinción podría no ser clara, algunos llegaron al extremo de ver en la lucha popular contra el alza de tarifas eléctricas, que cobró gran amplitud en un determinado momento, el germen de un proceso insurreccional que les pondría a las puertas del poder". Solís, Javier; Montero, Alvaro y Ardón, Sergio, *Un nuevo camino a seguir. Una reflexión desde la izquierda*. Mimeo, San José, 1987, p.22.

17. En un estudio reciente se encontró que la tasa de victimización fue de 21.3%. Doscientos dos entrevistados habían sido víctimas de un delito durante el año 1986. ILANUD, AID y Centro para la Administración de Justicia de la Universidad de Florida, *Estudio Sectorial sobre la Administración de Justicia en Costa Rica, La Policía en Costa Rica*, Anexo 4, San José, 1986, p.7.

18. En el año 1985 fue creada la llamada Base Murciélagos, escuela de formación para la Guardia Civil, instalada en la zona norte del país, en lo que fuera una finca del dictador Anastasio Somoza en suelo costarricense. Esta escuela depende de la Academia de la Fuerza Pública que funciona en el centro del país. Base Murciélagos tiene como objetivo la especialización de los batallones de fronteras. Durante el año 1985 y principios de 1986 se graduaron de esa escuela 705 guardias civiles. Véase al respecto, ILANUD, AID, FIU, Op. Cit., p. 183-1184. "La apertura de este campo escuela responde a la necesidad de capacitación de los efectivos de las FSP destacados en los comandos del Atlántico, Los Chiles, Upala y el subcomando de la Barra del Colorado, los que según un estudio reciente, suman un total de 1500 guardias. Maita, Pastor, *Características y Problemas Institucionales de la Guardia Civil y Rural Costarricense*. Tesis de Grado para la Licenciatura de Sociología, Universidad Autónoma, Heredia, 1986, p. 76. Maita (ibid) que en ese campo escuela se brinda a los policías eminentemente militar, (lectura de cartas topográficas, navegación fluvial, técnicas de vigilancia en la selva, manejo de armas defensivas y ofensivas).

19. Urcuyo. *Les forces de...* Op.Cit., p. 242. es así como afirmábamos que las fuerzas de seguridad totalizaban 2000 hombres en 1963 y 8500 en 1977, para proporciones respectivas de un policía por cada 668 habitantes en el primer año y uno por 235 en el segundo año. Una estimación conservadora basada en un análisis de la ley de presupuesto de 1987, nos revela que el número de hombres de las FSP alcanza la cifra de 10347, lo que da un policía por cada 242 habitantes. Sin embargo, este dato es conservador por cuanto en nuestro análisis de los presupuestos no contabilizamos el personal de apoyo a las FSP (administrativos, comunicaciones, formación). El estudio de ILANUD, AID y FIU, antes citado, menciona declaraciones del Director General de la Guardia Civil quien: "...Indicó que un conteo real mostraría casi el doble de guardias civiles de lo que indica el presupuesto." Creemos que esto puede ser aplicado a todas las otras organizaciones de seguridad pública, sin embargo, para mantener el carácter conservador de nuestros cálculos, si aplicamos este criterio a la guardia civil únicamente, tendríamos que añadir a nuestra cifra de 10347

guardias, 4546 guardias más, lo que nos daría un total de aproximadamente 15000 miembros de las FSP, para una relación de un guardia-policía por cada 167 habitantes.

20. En efecto, estas fueron de 5.6% en 1981, 4.2% en 1982, 5.7% en 1983, 4.9% en 1984, 4.5% en 1985, y 4.5% en 1986. En colones constantes la policía-milicia aumentó sus presupuestos en 2.5 veces desde 1981. ILANUD, AID, FIU, Op.Cit., p.11 y 12. Uno de los autores que ha denunciado el proceso de militarización en el país confirma este punto de vista al señalar que: "El gasto militar oficial, en cambio, no ha mostrado un incremento correspondiente, ya que el país parece depender en buena medida de donaciones extranjeras para el equipamiento de su fuerza de seguridad". Aguilera, Gabriel, "La Dimensión Militar en la Crisis de Centroamérica", en: Anuario de Estudios Centro Americanos, Universidad de Costa Rica, 12 (1): 25-40, 1986, p. 30. Este mismo autor señala que: "El gasto militar oficial descendió de 855.7 millones de dolares en 1980 a 649.9 millones en 1983.", *Ibid*, p. 33.

21. Citado por Ayón, Pablo y Hernández, Jairo, "Relaciones Políticas Costa Rica - Estados Unidos: Algunos Aspectos". Tesis de Graduación, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 1987, p. 150.

22. La Nación, 4 de setiembre de 1986.

23. La Nación, 22 de julio de 1987.

24. Entrevista con el Lic. Angel Edmundo Solano Calderón, ex-Ministro de Seguridad Pública de la administración Monge, San José, 15 de julio de 1987.

25. El decreto ejecutivo 16398 de 1985 establece que la antigua Agencia de Seguridad Nacional dependerá directamente del Presidente de la República. Sus funciones serán: la realización de investigaciones relativas a la seguridad externa del país, la coordinación con organismos internacionales en materia de seguridad externa y la ejecución de labores de vigilancia en materia de seguridad del Estado y de sus bienes. En ese mismo decreto se otorgó la condición de secretos de estado a las actividades de la DIS, Resulta claro de la anterior descripción que esta organización es una policía política. De acuerdo con el presupuesto de la República, su personal ha pasado de 62 hombres en 1982 a 166 en 1986 y sus recursos financieros de 1.3% del presupuesto del Ministerio de Seguridad en el primer año, a 2.6% en el último año antes citado. Sus actividades han sido vinculadas con las de OPEN, y también se ha señalado la existencia en su interior de una unidad antiterrorista entrenada por instructores israelíes. ILANUD, AID, FIU, Op. Cit., p. 89.

26. En alguna oportunidad un responsable policial costarricense afirmó al autor que la policía costarricense estimaba que la red de contraespionaje sandinista en Costa Rica oscilaba entre 500 y 700 individuos.

27. La Academia de la Fuerza Pública desempeña funciones de instrucción del personal, pero también realiza investigaciones y colabora en la planificación y organización del Ministerio de Seguridad. En 1981 su personal era de 88 hombres y en 1987 de 127 hombres. Sus recursos más financieros pasan de 1.5% del presupuesto en 1981, a 2.3% en 1986. Más importante para medir su evolución, son los tipos de curso que se imparten. En efecto, la Academia da cursos: a. Básico policial, b. Monográficos de mandos, instructores y especialistas, c. Monográficos de formación administrativa, d. Abreviados de formación policial, e. Cultura general; y distribuye becas al extranjero. El curso básico policial, de diez semanas de duración, está integrado por las siguientes materias: procedimientos policiales, cortesía y disciplina, anotación de informes, disturbios civiles, guardia interior, arrestos y registros, descripción de personas, primeros auxilios, comunicaciones, orden cerrado, tránsito, revólver calibre 38, subametralladora UZI, fusil M-16 a-1, cuidado de instalaciones vitales, ética profesional, acción cívica, relaciones humanas, deporte organizado y educación física. Los cursos monográficos son de naturaleza y duración variable. algunos cursos impartidos han sido: métodos de instrucción, curso de suboficiales, curso de oficiales, armamento ligero, curso de plana mayor, primeros auxilios, operaciones de seguridad fronteriza, comunicaciones, cuidado de instalaciones. La anterior descripción se fundamenta en el análisis de ILANUD, AID, FIU, Op. Cit., p. 177-183.

Es importante destacar los componentes militares del curso básico policial, lo que confirma nuestra tesis de la ambigüedad de estas organizaciones, así como la existencia de cursos

realizados para oficiales, lo que augura una mayor institucionalización en el proceso de reproducción de estas organizaciones.

28. Aguilera, Gabriel, *Op.Cit.*, p.30 y 32; Blachman, Morrid y otros, *Op. Cit.*, p. 177-180. Es de reconocer que el primer autor habla de "relativa militarización", fundamentando su afirmación en el aumento del número de hombres de las FSP después de 1980, mientras que los segundos fundamentan sus afirmaciones en las actividades paramilitares del Movimiento Costa Rica Libre, la nueva ayuda militar norteamericana, la creación de OPEN, el desarrollo de una capacidad de inteligencia y el entrenamiento de miembros de las fuerzas de seguridad de Costa Rica en Panamá, Estados Unidos y Honduras. El simplismo de esta argumentación derivada de dos factores en el análisis del problema: uno de carácter global, y otro concerniente a la especificidad de los hechos que denuncian. Como lo hemos afirmado anteriormente, no es suficiente con un aumento del número de hombres dedicados a las labores de seguridad para concluir automáticamente que existe un proceso de militarización de una sociedad, es necesario referirse a la totalidad del sistema político, a sus relaciones con el subsistema de seguridad y a la autonomía de este con relación a élites civiles. En lo que respecta a las especificidades, debemos decir que el MCRL funciona en Costa Rica realizando las actividades que se señalan, desde inicios de la década de los años 60'; la nueva ayuda norteamericana presenta dimensiones que podrían militarizar algunas unidades de la guardia, pero ni es la primera vez que se recibe ayuda militar de ese país, ni las políticas de asistencia se ejecutan en un cien por ciento, dadas las debilidades organizacionales de las FSP. Si bien la OPEN es un nombre nuevo en el panorama de la seguridad pública de Costa Rica, no se trata sino de eso, de un nuevo nombre para la siempre existente Reserva de la Fuerza Pública; por otra parte, como lo veremos más adelante, esta organización no alcanza la eficiencia que se le atribuye; el surgimiento de una capacidad de inteligencia que escape al control del poder civil sí es un elemento que puede permear la sociedad de los valores policiales y militares; finalmente, el entrenamiento de guardias civiles y rurales en las escuelas de USA y de la región es un elemento que siempre ha estado presente, dada la existencia de academias militares en el país.

29. La continuidad profesional de los miembros de las FSP permanece siendo casi inexistente. En efecto, el ex-Ministro de seguridad, Angel Edmundo Solano, nos manifestó que con el cambio de gobierno en 1982 se cambiaron entre el 96-97% de los rasos y el 100% de los oficiales. Entrevista, cit. San José, 15 de julio de 1987.

En 80% para los rasos y una proporción más alta para los oficiales ha calculado otro estudio la dimensión del fenómeno para este mismo cambio de administración. Richardson, Craig, *op. cit.*, p. 13 y 38. "Es usual, en Costa Rica, que al comienzo de una nueva administración política se despida a un número importante de policías, reemplazándolos con partidarios políticos del candidato triunfante. En un estudio sobre la Guardia Civil y Rural realizado en 1982, se llegó a la conclusión de que casi un 50% del personal de ministerio de seguridad pública y un 77% de la Guardia Rural son reemplazados en cada cambio de partido en el poder". Los encargados de la seguridad pública han expresado su preocupación reiterada de inclusive los efectivos que han recibido una formación militar (Escuela del Murciélagos) no permanecen en la FSP y buscan empleo en el sector privado (bancos, vigilantes de empresas) adonde son mejor remunerados.

30. Maita, *op. cit.*, p. 111, señala, refiriéndose al cambio de gobierno de 1986: "Si bien no se ha visto masivas destituciones como ocurrió en 1982, se ha observado que entre las filas de la Guardia Civil se presenta una ola de renuncias al puesto, no precisamente por cambio de partido político en el poder, sino más bien para solicitar las prestaciones y con el fruto de ello, pagar o comprar bienes materiales; pero al término de seis meses o más, estos ex-policías vuelven a solicitar empleo en las filas de la Guardia Civil. "A pesar de que en 1986 continuó en el poder un mismo partido político, también se presentan despidos en las fuerzas de seguridad, esta vez, no para satisfacer a clientelas de otro partido, sino para dar recompensas a los diversos clanes del partido en el poder. Es así como la prensa informa de destituciones en el Ministerio de Seguridad, aunque no con las dimensiones de un cambio de partido en el gobierno. La Nación, martes 18 de junio de 1986.

31. "A pesar de que la ley y las normas internas de cada cuerpo prescriben un mecanismo formal de solicitud y selección, esto casi no se aplica, pues lo que es verdaderamente importante en la selección de personal policial es la recomendación política (...). A los candidatos que llenan solicitudes para ser guardias rurales, por ejemplo, se les pide la presentación de los requisitos formales, pero también se les pide una carta de recomendación de un diputado y de un dirigente del partido de su comunidad." ILANUD, AID y FIU, op. cit., p. 47. El mecanismo de promoción de todos los cuerpos de seguridad, inclusive el de la policía judicial, no sigue las vías del mérito personal de funcionario, sino que en general está sujeto al criterio subjetivo del jefe superior, cuyo contenido es generalmente de carácter político. A este respecto Maita ha señalado: "La posibilidad de escalar grados inmediatos, es relativamente difícil, excepto cuando se cuenta con padrinos políticos y familiares influyentes dentro de la Guardia Civil o cuando se efectúa algún acto policial relevante en aras de la patria o del cumplimiento del deber". Maita, Pastor, op. cit., p. 65.

32. Urcuyo, Constantino. *Les forces de...*, op. cit., p. 339.

33. ILANUD, AID, FIU, op. cit., p. 109. El estudio citado indica que en la GC (Guardia Civil) desertan 200 guardias por mes, o sea, 2400 anuales, calculando el número de efectivos de la GC en 8000, esto nos da la tasa de desertión aquí citada. Los motivos del abandono son esencialmente económicos. Una vez completa su instrucción policial básica, los guardias abandonan sus cargos en busca de mejores oportunidades salariales. Al respecto, Matia, op. cit., p. 165 y 195, como resultado de una encuesta realizada a 153 guardias civiles y 170 guardias rurales (oficiales excluidos) encontró que: el 39% de los guardias civiles y el 46% de los rurales que ingresaban al cuerpo lo hacían en busca de un mejor salario y que el 20% de los civiles y el 25% de los guardias rurales eran agricultores, ganaderos y afines antes de ingresar a la policía. Igualmente pudo constatar que el 59% de los civiles y el 77% de los rurales tenían entre menos de un año y un máximo de tres de servir en sus respectivos cuerpos, y que en cuanto a expectativas de permanencia en las FSP respondieron: no saber el 57% de los civiles y 54% de los rurales; hasta el final de la presente administración, el 19% de los civiles y el 19% de los rurales; hasta pensionarse 13% de los civiles y 16% de los rurales. Preguntados sobre el puesto de trabajo que piensan ocupar después de abandonar la función policial respondieron que: obreros y artesanos 17% de los guardias civiles y 11% los rurales; comerciantes 15% de los guardias civiles y 18% de los guardias rurales; chóferes 12% los civiles y 23% los rurales. Los anteriores datos vienen a corroborar nuestras afirmaciones anteriores. En efecto, resulta claro el origen campesino de los guardias, su opción por la carrera policial como canal de movilidad social y mejoramiento económico, su clara percepción de la inestabilidad laboral y sus aspiraciones de buscar ocupaciones de mayor prestigio social al dejar las fuerzas de seguridad, las que, por otra parte, parecieran constituir un trampolín de ascenso social para sus miembros.

34. En 1976 se comprobó esta baja evaluación de la profesión, ya que en una lista de ocupaciones se encontró que la de policía se encontraba en las escalas inferiores.

**Lista de Ocupaciones con Evaluación Social Baja (de mayor a menor)**

13. Artesano; 12. Capataz; 11. Distribuidor Ambulante; 10. Ama de Casa; 9. Vendedor Ambulante; 8. Operario; 7. Vendedor Dependiente; 6. POLICIA; 5. Trabajador Manual; 4. Sirvienta de Establecimiento; 3. Trabajador Misceláneo; 2. Peón; 1. Sirvienta Doméstica. Fuente: Arias Sánchez, Oscar, *¿Quién Gobierna en Costa Rica?*, Editorial Costa Rica, 1976, p. 50. En una reciente encuesta, también se comprobó nuevamente el poco prestigio social del policía. Al solicitarse a los entrevistados que ordenaran los distintos oficios en orden de prestigio, se obtuvieron los siguientes resultados: Médicos (25.8%); Diputados (14.1%); Sacerdotes (11.1%); Abogados (8.1%); Jueces (7.7%); Maestros (6.6%); Ingenieros (6.1%); Profesor Universitario (4.6%); Gerente de empresas (3.4%); POLICIAS (2.4%); y Especialista en Cómputo (1.4%).

35. Un examen del presupuesto de 1987 de la Guardia Civil revela únicamente la presencia de cuatro médicos, un odontólogo, algunos técnicos en computación, un trabajador social, un profesional de investigación social, doce capitanes de lancha, dos abogados y catorce pilotos. No hay ingenieros, ni economistas, ni administradores de empresas. La ausencia de profesionales de nivel universitario se refleja también en el sistema de formación de la guardia, pues se ha señalado que: "... no hay instrucción formal para el desempeño de los

profesores en su función.(...) Es notoria la falta de participación de los docentes universitarios, especialmente de Derecho, en el diseño o la enseñanza de dichos programas." ILANUD, AID, FIU, op. cit., p. 60.

36. La política de la administración Reagan asigna un papel a la FSP, en su enfrentamiento global con el sandinismo, pero más que la creación de un ejército regular el objetivo pareciera estar presidido por la noción de economía de fuerzas. En efecto, los militares norteamericanos estarían interesados en que la Guardia Civil fuese capaz de responder a un ataque inicial de los sandinistas, en tanto llegan las fuerzas de la OEA. Esto ha sido confirmado por un jefe de la Oficina de Cooperación para la Defensa de la embajada norteamericana, quien ha afirmado que esta noción: "... dicta que los Estados Unidos deberían ayudar a las fuerzas de seguridad costarricenses en la medida que esta ayuda significue evitar un compromiso directo, frecuente o permanente de los Estados Unidos." Remarks made by Col John TAYlor, Director of the U.S. Office of Defense cooperation in San José, April 10, 1984. Citado por Richardson, Craig, op. cit., p. 25. en esta misma dirección ha opinado el periodista James Le Moyné, quien al analizar los proyectos de desarrollo en la zona norte de Costa Rica, promovidos por la administración Reagan y el gobierno de Costa Rica desde 1983, concluía que este tipo de proyecto "...pareciera dirigido a satisfacer tanto preocupaciones de seguridad como necesidades político-sociales, al ofrecer acceso militar en caso de necesidad mientras que se satisfacen demandas locales para el logro de mejoras que se necesitaban desde hacía mucho tiempo. *The New York Times*, Tuesday, July 14, 1987. La preocupación militar norteamericana con Costa Rica no pareciera girar en torno a construir una fuerza capaz de invadir Nicaragua y menos aún a hacerse cargo del orden político interno. Para lo primero cuentan con sus propias fuerzas, y para lo segundo el sistema político costarricense funciona de una manera eficiente para garantizar la estabilidad. El valor del territorio costarricense pareciera ser el de una "buffer zone" para detener el avance político y militar del sandinismo, o para impedir operaciones en la retaguardia de una fuerza de ocupación en Nicaragua, caso de que se tomara la decisión de una intervención directa en ese país.

37. De 1982 a 1986 la asistencia económica de AID para Costa Rica fue de aproximadamente \$913 millones. Ayón, Pablo, op. cit., p. 131.

38. Richardson, Craig, op. cit., p.35.

39. En las elecciones del 2 de febrero de 1986 se presentó únicamente un abstencionismo del 18.2%, lo que da una idea de la internacionalización de los valores de participación política.

40. En las elecciones del 86 los partidos comunistas obtuvieron una votación del 1.05% para presidente y de 5.13% para diputados. No existe un partido de extrema derecha organizado.

41. En una encuesta nacional realizada en noviembre de 1986 por la Asociación para la Defensa de la Libertad y la Democracia de Costa Rica (APRODELI), se encontró que 82% de los entrevistados opinan que los sandinistas constituyen o pueden llegar a constituir un peligro real para la democracia en Costa Rica y solamente un 14% consideraron que los sandinistas no representaban peligro alguno. A la pregunta lo mejor para Nicaragua es que termine el régimen sandinista, un 75.6% consideró que sí y un 16.7% consideró que no.

42. En la misma encuesta antes citada, se encontró que cerca de siete de cada diez respondientes, opinó que el gobierno no debe seguir recibiendo más refugiados nicaragüenses y un 22% se manifestó en el sentido de que debe seguir haciéndolo.

43. La encuesta de APRODELI, antes referida, señaló el arraigo de la mentalidad estatista en la opinión pública costarricense, así: un 53.3% se declaró favorable de una mayor actividad del Estado, un 55.2% de una mayor intervención del Estado en la economía y un 56.2% de mayores controles estatales.

44. Rouquié, Alain, *L'Etat Militaire en Amérique Latine*. Editions du Seuil, Paris 1982, p. 238.

45. La Nación, martes 14 de julio de 1984.

46. "Por modernización entiendo, primariamente, la adopción de armas, tácticas y recursos más sofisticados, principalmente por la importación de tecnologías y materiales desarrollados con finalidades militares en otros países. La modernización aumenta la efectividad potencial de las organizaciones militares en el sentido técnico y hace más fácil y más eficiente el

desempeño de sus tareas. Nuevas armas, nuevos sistemas de comunicación, nuevas tácticas como la contrainsurgencia, nuevas ramas o divisiones tales como las fuerzas aéreas, caen dentro en la categoría general de modernización". McDonald, Ronald, "Civil Military Relations in Central America: The Dilemmas of Political Institutionalization", en Wiarda, Howard(ed), *Rift and Revolution. The Central American Imbroglia* AEI Studies, Washington 1984, p. 131.

47. "Por profesionalización entiendo el entrenamiento del personal para sus respectivos papeles en las fuerzas armadas, sea como oficiales o como reclutas, pero particularmente en el caso centroamericano de estos últimos. Profesionalización presupone educación formal, específicamente el uso de academias nacionales o extranjeras para el entrenamiento militar. La profesionalización aumenta las habilidades y la eficiencia de los individuos, pero cambia también inevitablemente su orientación hacia sus papeles, inculcándoles nuevos valores y compromisos, los que a su vez cambian, y uniformizan sus autopercepciones...(...) La profesionalización produce procesos más burocráticos y al menos más estables que las relaciones tradicionales en las que los lazos son familiares, patrimoniales y asociativos, y tiende a apremiar el logro y el desempeño antes que las lealtades personales y los compromisos". Ibid, p. 132.

48. "Por institucionalización entiendo un proceso por el cual las organizaciones militares asumen una vida propia en el sentido que desarrollan sus propios procesos de renovación y regeneración que trascienden a líderes militares específicos". Ibid.

49. Según una encuesta Gallup, realizada en 1984, 83% de los costarricenses se manifestaron en contra de la creación de un ejército. Citado por Richardson, op. cit., p.33.

50. En consultas con líderes políticos del más alto nivel del PUSC (Partido Unidad Social Cristiana) y del PLN, encontré una opinión muy favorable al establecimiento de esta política. Inclusive, en una de las entrevistas sugerí que les parecería un sistema de nombramiento de los mandos policiales compartido, a cada cambio de gobierno, para impedir así el desplazamiento masivo de guardias y encontré una actitud muy favorable a esta idea, aunque también persisten las desconfianzas: del año 1948, por lo que los acuerdos que se pudiesen lograr en este sentido tendrían que ser trabajados muy cuidadosamente.

# 18

## Los militares y la democracia en Venezuela

*Felipe Agüero \**

El sistema de relaciones civil-militares que se establece en Venezuela durante las últimas décadas tiene su origen en la forma como se alteraron las relaciones precedentes durante el tránsito de la dictadura al régimen democrático. Este es el punto de partida del desarrollo posterior de la inserción de las Fuerzas Armadas en el estado y debe ser también el punto de arranque del análisis.

El cambio de la dictadura a la democracia, que lleva aparejado un alejamiento de las Fuerzas Armadas de responsabilidades gubernamentales, requiere que las fuerzas civiles sean más poderosas que los militares. Este es especialmente el caso cuando: 1) el cambio se orienta a la democratización y no a la mera institucionalización civil de variantes autoritarias, y la mayoría de las fuerzas civiles sustenta esa dirección del cambio; 2) el grueso de las Fuerzas Armadas no ha desarrollado plenamente un interés por la democracia o teme que esta no garantice adecuadamente sus intereses; 3) se intenta retraer a las Fuerzas Armadas a su misión militar específica en la defensa nacional. En un escenario tal, se desarrolla una oposición en la que los principales contendores se equipan con recursos de poder que se ejercen o se esgrimen sólo disuasoriamente, con el objeto de hacer valer sus intereses y proyectos.

Muchas veces sin embargo, esta oposición de fuerzas se ha planteado en términos de una oposición entre la fortaleza de las instituciones civiles y de la institución militar. Si las primeras se debilitan se abre campo a la intervención militar. Y, luego, cuando la última se debilita puede abrirse paso a la democratización con instituciones civiles que tendrán que ser fuertes necesariamente. Este planteamiento, sin embargo, puede inducir a error.

En primer lugar, porque no es nada fácil determinar la fuerza de ambos tipos de instituciones ni precisar cuáles de éstas son más relevantes, especialmente durante un período de fluidez y cambios rápidos como son

---

\* El Almirante Ricardo Alberto de Lima, Agregado de Defensa y Naval de la Embajada de Venezuela en Madrid, el General de Brigada (Avr.) Miguel Angel Pinto, Director del Instituto de Altos Estudios para la Defensa Nacional (AIDEN) en Caracas ayudaron al autor en 1987 a clarificar algunos aspectos que hicieron posible escribir este capítulo. Asimismo, agradezco a Gabriel Aguilera, Fernando Bustamante, Paulette Higgins, Coronel José Machillanda y Juan Rial, quienes hicieron útiles comentarios y sugerencias sobre este trabajo. Sin embargo, lo expresado aquí es de responsabilidad exclusiva del autor.

los que pueden experimentar procesos de transición. En segundo lugar, porque la transición e inicial democratización eventualmente tiene éxito a pesar de la nada sorprendente debilidad con que las instituciones civiles se presentan al comienzo. En consecuencia, el proceso no debe enfocarse como uno en el que -abstractamente- la institución más fuerte toma rápidamente el lugar de aquella que se ha debilitado llenando el vacío que supuestamente deja. Más bien el análisis debe identificar grupos de actores, más que instituciones, con sus intereses y sus objetivos, y los recursos de poder de que van proveyéndose y poniendo en juego en relación con otros actores. De esta interacción de posibilidades y limitaciones con que se enfrentan los actores emergerá un resultado favorable más a unos que a otros intereses o un resultado de compromiso. Una vez que la nueva situación comienza a estabilizarse, las instituciones civiles y militares se desarrollan y generan rasgos más estructurados con los que los diferentes grupos se relacionan de manera más habitual y predecible.

Una consecuencia de la aclaración anterior es que las relaciones entre civiles y militares deben analizarse en dos períodos analíticamente diferenciados; el de la transición de la dictadura al régimen democrático y el de la consolidación democrática en que esas relaciones adquieren caracteres estructurales más fijos. En este trabajo estamos interesados en la relación civil-militar durante el período democrático, pero como ella puede entenderse solo sobre la base de los elementos constitutivos que se configuran durante la transición, comenzamos por esta.

Demarcar los límites de la fase de transición es siempre arbitrario. Para nuestros propósitos, la transición a la democracia en Venezuela comienza con el derrocamiento de Pérez Jiménez en enero de 1958 y termina con el cambio del primer al segundo gobierno democrático, esto es, con el fin del gobierno de Rómulo Bentancourt. De este modo la transición incluye el período de la Junta de Gobierno que sustituyó a Pérez Jiménez, los intentos militares de involución y revolución, la promulgación de la Constitución de 1961, la exclusión de la extrema izquierda y las medidas de estabilización que impulsó Bentancourt. El *problema* militar queda prácticamente resuelto en Venezuela con el término de la transición.

### **De la dictadura al régimen civil democrático**

El comienzo de la transición coincidió con un período de crisis económica. Los ingresos por la exportación de petróleo cayeron sustancialmente luego de la caída en la demanda que siguió al término de la crisis en el canal de Suez. La economía entró en un período recesivo y el desempleo crecía como resultado de la crisis y de los embates migratorios desde el campo. La Junta de Gobierno que siguió a la dictadura debió recurrir a un programa especial de obras públicas, y el gasto militar fue reducido.<sup>1</sup> No fue sino hasta que la economía remontó en 1963, con la

recuperación de los ingresos del gobierno por la exportación de petróleo y las mejoras en la recaudación tributaria, y con la activación inducida por la promoción de sustitución de importaciones, que el proceso político pudo alejarse de las presiones impuestas por la crisis. La coyuntura de la transición no tuvo condiciones fáciles en la economía. El éxito de la transición debe encontrarse en otros factores.

Tres factores facilitaron el éxito inicial de la transición: (1) la estructura de participación militar en el régimen de la dictadura, (2) la fragmentación de las Fuerzas Armadas, y (3) el alto nivel de unidad alcanzado por las fuerzas civiles que impulsaban el establecimiento del régimen democrático.

Perez Jiménez fue incapaz de retener el apoyo que había conseguido de las Fuerzas Armadas para su fraudulenta elección en 1952. Pese a que su gobierno comenzó como una dictadura representativa de los militares, el régimen fue gradualmente personalizándose alrededor de la figura de Perez y se basó crecientemente en la actividad de órganos represivos (la *Seguridad Nacional* dirigidos por civiles leales al dictador. Con la institución militar alejada del gobierno, el cambio de régimen podía proceder más fácilmente mediante la destitución de un grupo de personas que mediante la remoción de una institución entera de posiciones de poder. Esto, a su vez, afectó el modo de transición: una Junta con predominio militar pero con representantes de civiles de oposición se concertó con los partidos políticos para la adopción de medidas provisionales y la fijación del calendario para las elecciones y la transferencia del poder.

Sobre esa base, el contraste entre una institución militar fragmentada y un frente civil opositor unificado y con fuerte apoyo en la movilización social es lo que mejor explica el éxito inicial de la transición. Este frente civil presentaba una alternativa de mayor credibilidad y fuerza que la proporcionada por facciones militares opuestas a la democratización. Estas no tuvieron la capacidad de reunir un apoyo suficiente entre las Fuerzas Armadas contra aquellos que pensaban que los intereses de éstas, por lo demás no claramente definidos, podían encontrar cabida dentro de un régimen democrático.

Las Fuerzas Armadas habían experimentado algunas medidas de avance profesionalizador bajo anteriores regímenes de Generales-Presidentes. Sin embargo, estas no habían ido lo suficientemente lejos como para homogeneizar las Fuerzas Armadas y dotarlas de una visión doctrinaria común acerca del contenido de sus misiones.<sup>2</sup> Tensiones generacionales, con oficiales jóvenes mejor instruidos que los antiguos, se combinaban con un resentimiento creciente entre los oficiales a propósito de la manipulación en las promociones y la interferencia de la *Seguridad Nacional* en las filas. La falta de cohesión también facilitaba las influencias contradictorias de los partidos políticos en sus filas, y la unidad se erosionaba también por la coexistencia de lealtades hacia diferentes figuras militares.

La falta de cohesión se expresaba en parte en el descontento de

algunos sectores contra el régimen. Ya antes del golpe final hubo algunos intentos de subversión militar contra Perez, pero este pudo entonces dominarlos. En enero de 1988, sin embargo, el régimen no pudo organizar suficiente apoyo contra el levantamiento originado en la Armada y la Fuerza Aérea que exigió la renuncia de Perez Jiménez y logró su huida del país.

La firmeza con que la Junta dirigida por el Contralmirante Larrazábal condenó la dictadura depuesta y afirmó su compromiso con la democracia era fuerte indicación de la brecha que se había desarrollado entre visiones militares contrapuestas. En su primer Manifiesto, la Junta señalaba entre sus principales propósitos el de "salvar la unidad y sentido institucional del elemento militar" y agregaba que para cumplir con su papel "las Fuerzas Armadas necesitan actuar dentro de un marco técnico y jurídico que les permita dedicarse por entero a sus funciones específicas..."<sup>3</sup>

Las desavenencias, sin embargo, surgieron pronto. Menos de tres meses después que asumió la Junta, el Ministro de Defensa Coronel Castro León, hizo declaraciones públicas ofensivas a los partidos políticos y sus dirigentes. Tres meses más tarde exigió, desde el Ministerio, la remoción de comunistas y militantes de Acción Democrática de cargos públicos, la prohibición temporal de la actividad partidista y sindical. Sin lograr suficiente apoyo militar, fue forzado a abandonar el cargo. Otra conspiración contra la Junta tuvo lugar en setiembre de 1958, pero fue rechazada en un enfrentamiento que dejó un saldo de varios muertos y heridos.<sup>4</sup>

Otros intentos de rebelión se desarrollaron aún después de la elección del primer gobierno democrático. Algunas de estas, como la de Carúpano y la más sangrienta de Puerto Cabello, ambas en 1962, estuvieron inspiradas por sectores izquierdistas. Estas fueron, sin embargo, las últimas rebeliones contra el esfuerzo democratizador que contaron con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

La inhabilidad de los conspiradores para vencer la supremacía ganada por los sectores dispuestos a promover o tolerar la democracia, contrastaba con los altos niveles de unidad alcanzados por dirigentes de partidos u de otros grupos civiles. El fracaso del Trienio (1945-1948) de régimen civil democrático, cuyo advenimiento y caída fueron el resultado de movimientos militares, se transformó en una experiencia de aprendizaje para las élites civiles que luego dominarían el escenario político. El dominio incontestado de Acción Democrática (AD) durante el trienio, apoyado en la oficialidad joven, fracasó en parte importante por los intentos intransigentes de reforma social impulsados desde ese partido. Más tarde, desde el exilio, esos grupos dirigentes darían cuenta de la necesidad de unidad y compromiso para derrotar la dictadura y poner fin a la constante intromisión de facciones cívico-militares en orden a establecer un régimen democrático duradero.

AD había desarrollado una vasta organización nacional antes y durante el trienio que la dotaba de una incontrarrestada capacidad de movilización. Pese a que la dictadura de Perez se empeñó en destruir AD,

este partido mantuvo gran parte de su fuerza organizacional y electoral. Las elecciones de 1958 demostraron que el partido controlaba casi la mitad del electorado nacional.<sup>5</sup> Esta vez, sin embargo, la supremacía de AD no condujo a políticas excluyentes y sectarias, sino que fue puesta al servicio de objetivos unitarios, que incluían el compromiso con la Iglesia, el capital extranjero, y el empresariado nacional.

La primera indicación sólida del poderoso instrumento clandestino civil de la unidad fue la formación de la Junta Patriótica clandestina en agosto de 1957, formada por todos los partidos (AD, COPEI, URD y PC), que promovía el establecimiento de la democracia. La Junta dirigió las movilizaciones de masas de toda la oposición y exhortaba continuamente a las Fuerzas Armadas a cumplir con su misión constitucional, aprovechando la grieta que se abría entre éstas y el régimen de Pérez. La amplia unidad que proporcionaba ese frente fue evaluada como más efectiva que la constitución de un frente más restringido basado en el temor al veto militar, a los comunistas y a AD. Tal la alternativa civil, bajo cuyo estímulo pudo encontrar apoyo y extenderse el descontento militar frente al régimen. La burda manipulación gubernamental del plebiscito de 1957 que buscaba la perpetuación de Pérez en el poder, generalizó el descontento que terminó en la exitosa revuelta de enero de 1958.

Los partidos y organizaciones civiles presionaron con éxito a la Junta para que removiera de ella a oficiales que no daban garantía suficiente y para que incorporara a dos civiles. La dirección unificada de la movilización social fue esencial en la derrota de facciones militares que intentaron obstaculizar la democratización política. La élite dirigente estableció un cese de hostilidades en la lucha interpartidaria hasta que se completara el establecimiento de la democracia, dio garantías a la Iglesia e incorporó a las organizaciones sindicales y empresariales en la estructura unitaria. A las débiles organizaciones empresariales se le dió un peso mayor en el frente civil que el que correspondía a su fuerza real, como un modo de aumentar la credibilidad del frente.<sup>6</sup> Este es un buen ejemplo de empleo de recursos de poder que fortalecen el frente civil pese a la debilidad de algunas de sus instituciones.

Los partidos se abocaron a la búsqueda de un candidato presidencial único. Pese a que el intento fue infructuoso (AD y COPEI presentaron sus propios candidatos y URD- PC se aliaron para apoyar la candidatura del Contralmirante Larrazábal), los partidos acordaron constituir una comisión que preparara un programa presidencial común a todos los candidatos. La comisión también sugirió que el gobierno que resultare electo fuese integrado por representantes de todos los partidos principales. Aún cuando los comunistas fueron marginados de estos acuerdos globales, ellos fueron posteriormente incorporados en el comité presidido por el Arzobispo de Caracas que prepararía el proyecto de reforma agraria.

El pacto de *Punto Fijo* selló estos acuerdos unitarios. Las discusiones preliminares habían sido sostenidas por dirigentes exiliados en Nueva York, y los documentos fueron formalmente firmados por todos los candidatos

presidenciales la víspera de las elecciones del 6 de diciembre de 1958. Los acuerdos unitarios fijaban tanto parámetros de comportamiento electoral como normas sustitutivas para la conducción del futuro gobierno. Las partes se comprometían a erradicar la violencia interpartidaria, prolongar la tregua política e impedir que el proceso electoral destruyera el frente unitario. Para ello, los signatarios se comprometían a un programa común de gobierno y a mantener representadas todas las fuerzas en él. El aspecto sustantivo del compromiso incluía la elaboración de una nueva Constitución, la regularización de las relaciones Iglesia-Estado, la garantía a la iniciativa privada y la inversión extranjera, la revisión de las relaciones entre el estado y las empresas petroleras, la implementación de la reforma agraria, y de otras medidas.

Respecto a las Fuerzas Armadas, el acuerdo propugnaba su modernización y mejoramiento técnico y el fomento de su carácter apolítico, obediente y no deliberante. El documento también comprometía a las partes a establecer un sistema de conscripción universal obligatorio para todos los ciudadanos aptos. Se buscaba también mantener la colaboración inter-partidaria en el futuro gobierno, continuar con la tregua política y afirmar la voluntad de no recurrir a la violencia para resolver diferencias.<sup>7</sup> En diciembre de 1958 Betancourt obtuvo la victoria, admitida de inmediato por los otros candidatos, incluido el Contralmirante Larrazábal, ganador en Caracas y saliente de la Juntas. Con las elecciones, la transición había avanzado un largo trecho.

### **Las relaciones civil militares durante el gobierno de Bentancourt**

Los principios que inspiraron el pacto de Punto Fijo quedaron contenidos en la nueva Constitución de 1961. Las cláusulas referidas a las Fuerzas Armadas no diferían mucho de las establecidas en la Constitución de 1947, pero esta vez reflejaban un nuevo espíritu y estructura. La Constitución de 1961 estipuló:

**"Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una Institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la Defensa Nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las Leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación."<sup>8</sup>**

La Constitución asignó un rol dirigente exclusivo al Presidente de la República en relación a las Fuerzas Armadas en detrimento del Congreso. La supremacía presidencial se diseñó con el objeto de preservar las Fuerzas Armadas de interferencias partidarias. La cláusula de no reelección del Presidente por dos períodos consecutivos se orientaba a reforzar el carácter apartidista de su gestión. Otra medida en este plano fue el rol asignado al Consejo Supremo Electoral, que tiene jurisdicción sobre las Fuerzas

Armadas en la supervisión del proceso electoral.<sup>9</sup> Estos arreglos expresaban el compromiso por el que los militares aceptaban la subordinación al poder civil a cambio de su modernización y perfeccionamiento, y el establecimiento de la conscripción universal obligatoria.<sup>10</sup>

Betancourt ejerció activamente su rol dirigente sobre las Fuerzas Armadas. Apareciendo reiteradamente en guarniciones y ceremonias militares, mostraba preocupación por sus problemas, explicaba las políticas gubernamentales y propagaba el ideario democrático. Los diversos levantamientos de sectores militares contra su gobierno dieron ocasión a la remoción de numerosos oficiales. Ya antes, a propósito de las exigencias que formulara el Ministro Castro León desde el Ministerio de Defensa durante el gobierno de la Junta, la presión de los partidos obligó a Larrazábal a declarar que cualquier acción sediciosa en el futuro enfrentaría acciones judiciales y eventuales penas de presidio. Más tarde, Betancourt aplicó rigurosamente este principio. Las purgas sin duda contribuyeron a facilitar el encuadramiento de las Fuerzas Armadas dentro de las normas de obediencia y subordinación al poder civil.

En el área de los presupuestos, el sentimiento de solidaridad pública que el Presidente promovió a propósito de la crisis económica también alcanzó a los militares. Una reducción del diez por ciento en los salarios se aplicó a los miembros de las Fuerzas Armadas igual que a todos los funcionarios públicos. Los militares, no obstante, enfrentaban la reducción desde niveles salariales altos y casi comparables a los que regían en Estados Unidos.<sup>11</sup> El gasto militar experimentó fuertes reducciones desde los altos niveles que se alcanzaron en 1958 y no remontaron hasta 1963. Las reducciones en el gasto militar en 1959-1960 fueron incluso mayores que las que se aplicaron al resto de los gastos del gobierno.<sup>12</sup>

En el terreno de personal y de organización de la defensa se aplicaron medidas innovadoras. Desde 1958 se institucionalizó la norma del retiro automático de los oficiales al cumplir treinta años de servicio, garantizándose así una alta rotación de personal en los niveles superiores del escalafón. Por otra parte se introdujeron algunas modificaciones en la estructura superior de la defensa. El Estado Mayor conjunto quedó separado de las Comandancias Generales de cada uno de los cuatro cuerpos, manteniendo un vínculo sólo a través de las funciones de coordinación administrativa asignadas al Ministerio de Defensa. Con esto, sin embargo, las Comandancias Generales quedaron dotadas de autonomía en la conducción de sus fuerzas. Si bien esta estructura ha sido criticada desde el punto de vista de las necesidades orgánicas de coordinación de la defensa, la medida se orientó a impedir la concentración de los ejércitos en el nivel superior y a facilitar el control presidencial en cada cuerpo.

Junto a la autonomía concedida a las Comandancias Generales, otras medidas también contribuyeron a mantener el estamento militar aislado de esferas civiles. Betancourt y todos sus sucesores han mantenido la práctica de designar un oficial general activo en el cargo de Ministro de Defensa, posición que se ha convertido en "el vínculo entre los militares y el

estado".<sup>13</sup> Por otro lado, como parte de los compromisos implícitos de la transición, se desalentaron intentos por parte de civiles de determinar responsabilidades por pasados abusos cometidos por oficiales. Los militares han permanecido también ajenos a la fiscalización parlamentaria la cerrazón organizacional ha prevenido intentos de investigación de supuestas irregularidades.

Pero más allá de las medidas formales, de la mayor importancia para la afirmación del control civil fue la capacidad de incluir en las Fuerzas Armadas un renovado sentido de las misiones específicamente militares. Sectores de izquierda saltaron fuera de las reglas de juego democrático a poco comenzar el gobierno de Betancourt, coincidiendo con el triunfo de la revolución cubana. Estos sectores emprendieron actividades guerrilleras urbanas y luego rurales e intentaron la desestabilización del gobierno a través del levantamiento de unidades militares.<sup>14</sup> Los vínculos que se detectaron entre estos grupos internos y el apoyo exterior desde Cuba, proveyeron la oportunidad para encargar a las Fuerzas Armadas la defensa de la soberanía territorial mediante la lucha contra la guerrilla. Betancourt no dejó pasar la oportunidad, aprovechando para establecer el vínculo entre la lucha antiguerrillera y la defensa de la recién inaugurada democracia. El empleo de los militares en esta misión contribuía a asignarles funciones específicas que al mismo tiempo los hacían sostenedores del nuevo régimen bajo un liderazgo presidencial civil y democrático.

El quiebre del consenso que hasta entonces había primado entre las fuerzas civiles contribuyó, no obstante, a reforzar la subordinación militar a los poderes civiles. El cambio en la política de la izquierda no debilitó sustancialmente el apoyo a los partidos principales, y el apoyo a la estrategia de la izquierda decayó significativamente luego del fracaso de las insurrecciones de Carúpano y Puerto Cabello. Si el giro izquierdista hubiese logrado introducir fisuras en el bloque civil, quizá los militares hubieran podido desempeñar un rol protagónico más autónomo. Pero, por el contrario, ese giro contribuyó a reforzar la unidad de los partidos principales alrededor del gobierno. La capacidad del poder civil para proporcionar un liderazgo sobre las misiones militares es especialmente importante cuando los militares han sido despojados de roles directivos en otras esferas domésticas.

Los militares venezolanos no utilizaron las labores de contrainsurgencia como pretexto para la expansión de los roles militares hacia otras actividades domésticas, como fue el caso más tarde en otros países. Las Fuerzas Armadas no contaban entonces con una doctrina coherente de Seguridad Nacional como las que se desarrollaron en Argentina o Brasil, y que regularon la expansión de los roles militares. Por otra parte, las actividades antiguerrilleras se desataron en Venezuela bajo iniciativa y liderazgo presidencial.<sup>15</sup> Además, esta misión no se prolongó por demasiado tiempo al debilitarse la guerrilla y lograrse más tarde acuerdos de pacificación y reinserción en el sistema político, también bajo liderazgo presidencial. Finalmente, si la lucha antiguerrillera mantuvo ocupados a los

militares durante los primeros años del régimen democrático, las misiones definidas para ellos gradualmente incorporaban nuevas preocupaciones relacionadas con antiguas disputas limítrofes con países vecinos y con la tarea de extender el dominio del estado en zonas fronterizas despobladas.

### **La estabilización de las relaciones civil militares**

Durante el gobierno de Raúl Leoni la presión de la lucha contra la guerrilla comenzó a ceder, y en el gobierno que siguió, el de Rafael Caldera, se alcanzaron los acuerdos de pacificación. Con estos se ponía fin a esa función interna de las Fuerzas Armadas, al amnistiarse a combatientes que deponían las armas y permitirse su reinserción en el sistema político. Iniciales resquemores entre los militares por la política gubernamental de reinserción desaparecieron luego al comprobarse sus beneficios (aunque aún a fines de la década de 1970 ha existido malestar por la aplicación de la política de reinserción en casos particulares, como se demostró con el alejamiento del Jefe del Ejército, General Castro Hurtado, que contó con simpatías dentro de la institución).

A partir de la administración Leoni, se manifiesta un doble proceso de fortalecimiento tanto de las instituciones civiles como de la modernización de las Fuerzas Armadas. En el campo civil, los mecanismos democráticos demuestran su operatividad mediante pacíficas sucesiones presidenciales en que se alternan en el gobierno los dos partidos principales, que empiezan a configurar un sistema bipartidista estable. Ya a comienzos de la década de 1970, AD y COPEI concentran alrededor del 80 % del electorado, y los partidos de izquierda se integran mediante representaciones en el Congreso. Las organizaciones hacia la derecha de los partidos principales, no obstante, no obtiene arraigo electoral. Aunque Pérez Jiménez intentó alcanzar cargos de representación popular obteniendo cierto apoyo en Caracas, fue vetado por acciones judiciales de la Corte Suprema a iniciativa de los partidos principales. Por otra parte, crecen y se consolidan organizaciones empresariales, junto a organizaciones sindicales.<sup>16</sup>

Al mismo tiempo, se fortalece la institución militar, con la modernización de sus medios y el desarrollo organizacional y profesional. Sin duda, este desarrollo está basado en la magnitud de los ingresos fiscales provenientes del petróleo, que permiten un desarrollo ascendente y cuantioso del gasto militar sin que se perjudique el gasto en otros sectores. La bonanza petrolera, pasada la transición, permite así tanto financiar el desarrollo de las Fuerzas Armadas, como guarecerlas de una conflictividad social contenida por el "expanding-sum game".<sup>17</sup>

Si bien durante la década de los 60' y comienzos de los 70' la contribución de la producción petrolera al PGB disminuye, la fuente petrolera de los ingresos del gobierno aumenta sustancialmente. El aumento de los ingresos del gobierno permite la expansión del gasto en

todos los sectores, incluido el militar. Ya en 1964 el gasto militar se mantiene más o menos constante en términos de porcentaje del PGB y de los gastos del gobierno, al menos hasta 1974 en que el boom petrolero permite mantener altos niveles de gasto militar pero con menor incidencia en los gastos totales.<sup>18</sup>

Sobre esta base las Fuerzas Armadas experimentan un fuerte desarrollo profesional, institucional y doctrinario. En términos de mejoras en la profesionalidad, los más fuertes indicadores están dados por los progresos en el sistema educacional de las Fuerzas Armadas, la competitividad en la selección del personal y en el funcionamiento de un riguroso sistema de clasificación y ascensos. La proporción de admitidos en las academias militares en relación a los postulantes ha bajado notablemente, y solo alrededor de la mitad de los estudiantes llegaban a egresar a finales de la década del 60' y 70'.<sup>19</sup> El contenido de los currícula se ha ampliado hasta incorporar materias de toda índole que sobrepasan lo estrictamente militar, y nuevos institutos de formación profesional han sido creados y cuentan formalmente con nivel universitario. En 1975 se creó el Instituto Politécnico Universitario de las Fuerzas Armadas y antes, en 1972, bajo propuesta del Ministro de Defensa, se creó el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDN). El primero permite alta formación técnica universitaria en las Fuerzas Armadas, en la que pueden estudiar civiles, y el segundo intenta integrar militares y civiles en la reflexión de problemas de la defensa.

Los sistemas de clasificación y ascensos están en parte determinados por la alta rotación y juventud de los cuadros de oficiales. Desde 1968 existe el retiro forzoso al cabo de 30 años de servicio, aunque recientemente se ha ampliado la permanencia en activo a 33 años.

El desarrollo institucional viene demostrado por el éxito en conseguir el nivel universitario para los estudios en institutos militares, en el pase de la Ley de Servicio Militar y de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, que crea el Consejo de Seguridad y Defensa (CONSEDE), con un secretariado permanente, y en el que participan el gabinete, los Comandantes Generales y el Inspector General de las Fuerzas Armadas. El Consejo tiene por función principal proponer la política de seguridad y defensa y las medidas necesarias para la utilización de los recursos correspondientes a los fines de seguridad.<sup>20</sup> También el desarrollo del IAEDN apunta en la dirección del fortalecimiento institucional.

Las Fuerzas Armadas han conseguido también altos niveles salariales para sus miembros, niveles que se incrementaron en 140% en términos reales entre 1960 y 1974. Estos beneficios han sido reforzados por la aprobación en 1977 de la ley orgánica de seguridad social por la que se otorgan generosos beneficios de sanidad, familiares y de retiro.

Desde el punto de vista doctrinario las Fuerzas Armadas han elaborado a partir de los diferentes énfasis que han ido dándose a sus misiones. Luego que fuera terminándose con el énfasis antiguerrillero fueron cobrando importancia elaboraciones alrededor de la valoración de la

posición estratégica de Venezuela en su entorno geopolítico, y alrededor de las disputas limítrofes y las necesidades de expandir la ocupación territorial del propio territorio.<sup>21</sup> Alrededor de estos parámetros ha ido elaborándose una concepción de la seguridad nacional, cuidando de diferenciarla de los desarrollos que se dieron en el cono sur, insistiendo en el marco constitucional democrático en que se desenvuelven las Fuerzas Armadas venezolanas.<sup>22</sup>

A partir del desarrollo profesional, institucional y doctrinario, las Fuerzas Armadas han ido expandiendo sus esferas de participación en el estado. Participan activamente en las instancias relacionadas con las políticas de fronteras y poblamiento de zonas alejadas, y participan asimismo en la dirección de numerosas empresas y entes públicos que se vinculan de algún modo con la definición de funciones de las Fuerzas Armadas y que se han desarrollado a partir de los esfuerzos por crear una infraestructura industrial doméstica. De este modo se intenta también aprovechar el bagaje de formación de cuadros técnicos capacitados en institutos militares y de los cuales el país es deficitario. Las Fuerzas Armadas tienen también a su cargo la protección de las instalaciones petroleras. La participación militar en áreas civiles está en cierto modo incrementada por las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas de Cooperación, que aunque dependen del Ministerio de Defensa, establecen amplia coordinación con otras agencias gubernamentales y fueron creadas precisamente para descargar las otras fuerzas de actividades no específicamente militares.

El control sobre las Fuerzas Armadas lo ejerce el Presidente a través de su aprobación de las políticas y presupuestos, la designación del Ministro de Defensa (que no siempre ha recaído sobre el oficial más antiguo), la aprobación de los ascensos al grado de General y Almirante, normalmente siguiendo las pautas de las diversas comisiones de clasificación de cada fuerza y del Ministerio de Defensa. El Congreso participa en la aprobación de los ascensos y de los presupuestos, aunque las partidas de defensa son aprobadas en conjunto y no son sometidas a una revisión y debate itemizado. El reglamento de la ley de Contraloría excluye del control legislativo todo el presupuesto de defensa.<sup>23</sup> Más allá, por tanto, de las funciones de control asignadas al Presidente, las Fuerzas Armadas gozan de considerable autonomía.

Aparte de las relaciones formalizadas con el presidente y el congreso, las Fuerzas Armadas se mantienen diferenciadas del mundo civil, aunque existen importantes puntos de contacto. Quizá el más importante sea el que se desarrolla en las instancias educacionales. Militares asisten a las universidades, y con el carácter universitario de ciertos institutos de formación militar, se establecen posibilidades de instrucción común con civiles y se equiparan los contenidos de la formación. Otra área de vinculaciones se establece alrededor de la misión "empresarial" que desempeñan numerosos oficiales en entidades públicas aprovechando sus altos niveles de capacitación. Cierta participación en la formulación de la

política exterior, especialmente en lo relativo a fronteras, pone a civiles junto con militares, así como en la política de poblamiento fronterizo. El refuerzo del carácter universal del servicio militar, aunque ciertamente sigue siendo selectivo, constituye también un área adicional. No son éstas, sin embargo, áreas en que se institucionalicen instancias de relación civil-militar, sino áreas en que participan los militares como resultado de una manera de entender sus misiones. Fuera ya del ámbito estrictamente militar, cabe mencionar la participación en política de oficiales en retiro. Los militares, que carecen del derecho al voto, pueden integrarse a la política activa una vez retirados, a una edad temprana. La asociación de oficiales en retiro acoge debates de carácter político.<sup>24</sup>

Otra área de interacción civil-militar se ha dado en el campo doctrinario, donde ha habido algún debate en torno a los conceptos de la geopolítica venezolana, la formulación de la Doctrina de la Seguridad Nacional, y la definición de roles internos para las Fuerzas Armadas. La discusión en torno a la geopolítica, en la que han primado los militares, ha recaído sobre la definición del área venezolana como objetivo estratégico de otras potencias, y sobre los objetivos más amplios de las condiciones de paz en el Caribe y la protección del acceso a mercados y recursos o los objetivos más estrechos de expansión-recuperación territorial. Estas discusiones no dejan de tener relevancia práctica dada la participación de militares en organismos de política exterior como la Dirección de Fronteras, y las comisiones negociadoras de diferendos limítrofes.<sup>25</sup>

Un encuentro de universitarios y militares en 1979 dió oportunidad de conocer el estado de la discusión en torno al rol de las Fuerzas Armadas dentro de la óptica de Seguridad Nacional. Los participantes tanto civiles como militares hicieron hincapié en diferenciar esta óptica de versiones antidemocráticas del Cono Sur y enfatizaron la subordinación militar al poder político. Algunos participantes civiles y militares enfatizaron la precariedad de las instituciones civiles cuando éstas no se apoyan en "un orden social equilibrado y equitativo para sus miembros".<sup>26</sup> De aquí, algunos representantes de la Izquierda insistieron en la necesidad de "la participación de la institución castrense sin recelos de ningún género en todo cuanto tenga que ver con la vida nacional".<sup>27</sup> Desde la misma óptica se insistió en la necesidad de facilitar el ejercicio de derechos políticos individuales a los miembros de las Fuerzas Armadas. Otros en cambio argumentaron que "es contrario a las sanas normas de la especialización institucional el que el aparato de seguridad de un Estado se dedique a labores llamadas de desarrollo".<sup>28</sup> Estos discrepantes puntos de vista han sido también recogidos en debates políticos en la prensa.<sup>28</sup>

Mientras la participación de civiles en este debate es reciente, esporádica y variada en sus propuestas, los militares parecen haber acordado en ciertas concepciones básicas. En primer lugar, respecto del rol interno que viene asignado primariamente por la Constitución y luego por la legislación posterior. Aparte de asegurar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas les asigna

la función de mantener el orden público y la protección del tráfico, Industrias y comercios legales, funciones que adquieren contenidos específicos en la lucha contra brotes guerrilleros. En segundo lugar, las Fuerzas Armadas concuerdan en la cooperación activa en tareas del desarrollo mediante su participación en la gestión de empresas, en la dirección de empresas ligadas a la industria militar, en la formación de cuadros y en el impulso a labores de índole regional. Finalmente, los militares, especialmente desde el IAEDN y el secretariado permanente del CONSEDE, han desarrollado una concepción de la situación e intereses estratégicos del país y de ciertos lineamientos de política exterior desde la cual se fundamenta la participación militar en los organismos respectivos.

Desde el fin de la transición los militares han reforzado sus concepciones doctrinarias propias, han institucionalizado mecanismos de participación y han adquirido notable experiencia dentro de su contexto de modernización y en campos de gestión en la economía y el desarrollo.<sup>30</sup>

Un indicador, débil y fragmentario, del sentimiento militar frente a la política nacional está dado por el contenido de la participación en política de oficiales retirados. Desde los años 70' algunos Generales en retiro que han ocupado altos cargos en las Fuerzas Armadas, han presentado candidaturas presidenciales con contenidos críticos hacia los partidos políticos. Problemas en el tratamiento de temas de política exterior (especialmente en relación a negociaciones de diferendos limítrofes) y de seguridad interna, han originado la activación política de militares retirados con críticas al comportamiento de los partidos. Varios de estos militares fueron Ministros de Defensa durante su vida militar activa.<sup>31</sup> A la crítica a los partidos, a medidas de política exterior e interior (como la amnistía y reinserción) se han agregado también descontentos con ciertos nombramientos militares y presunciones de interferencias partidarias.

Si bien la participación de militares retirados en política concuerda perfectamente con el ordenamiento democrático, especialmente cuando la disciplina y obediencia de la Institución militar se mantiene inalterada, el contenido reiterado de las posiciones de ciertos oficiales en retiro puede legítimamente dar lugar a preocupaciones acerca del alineamiento sustantivo del pensamiento corporativo con las formas específicas que ha tomado el sistema político venezolano.

## **Conclusiones**

La consolidación de la democracia en Venezuela llevó aparejado el afianzamiento de las Instituciones civiles así como el fortalecimiento del sentido y capacidad institucional de las Fuerzas Armadas. Con este último los institutos armados han desarrollado su organización y una visión propia sobre su entorno socio-político y estratégico y de sus funciones en él. En parte, esto ha resultado en una cierta expansión del área de actividades de las Fuerzas Armadas, que sin embargo ha sido consonante con las normas

del sistema político y el "estilo de desarrollo" que ha tenido lugar en Venezuela. Dentro de las normas constitucionales democráticas los mundos civil y militar coexisten con puntos determinados de contacto horizontal, con mecanismos de control especificados en el vértice, pero con amplio campo para la autonomía de las Fuerzas Armadas. Durante las dos décadas pasadas los militares han acumulado una enorme experiencia institucional en la participación en esferas no tradicionalmente militares.

No deja de ser significativo que especialistas en Venezuela hayan abordado abiertamente las posibilidades de un rol político fuera de la democracia para las Fuerzas Armadas. Para ello han analizado desarrollos doctrinales que se asemejan a las elaboraciones de Fuerzas Armadas de otros países,<sup>32</sup> o se han basado en motivos de descontento militar o en el contenido "desarrollista" de su participación en el estado, para hipotetizar en las líneas posibles -orientación peruana o brasilera- de una eventual intervención militar.<sup>33</sup> Las probabilidades de una tal eventualidad fueron siempre disminuidas, al menos hasta tanto no se desatara una crisis política profunda que se descartaba por el rol positivo que jugaban los ingresos petroleros y la vigencia de la unidad de los partidos principales y de la continuación implícita del pacto democrático originario.

Es claro hoy que los factores que entonces se destacaron como apaciguadores de una eventual expansión del rol político de los militares, ya no tienen la misma fuerza. Las fluctuaciones en la economía internacional del petróleo y la nueva situación de endeudamiento internacional hacen más difícil mantener el "expanding-sum game" que tuvo lugar en las décadas pasadas. Esto, junto a recientes indicadores de fragmentación y divisionismo en la élite política presentan menos claro el panorama de las fuerzas civiles bajo el cuál se afianzó el sistema de relaciones civil-militar que ha predominado hasta ahora. Sería una verdadera prueba de la fortaleza de la subordinación militar que ésta permaneciese inalterada en el transcurso de una crisis política severa. Nadie tiene derecho a exigir esa prueba última, pero cabe desear que si llega a aparecer, puedan los distintos actores sortearla con tanto éxito como supieron hacerlo en el pasado.

## Notas

1. Benito Raúl Losada, "La Transición Económica", en J.L. Salcedo-Bastardo et. al., *Tránsito de la Dictadura a la Democracia en Venezuela*, (Barcelona, Caracas, México: Editorial Ariel, 1978), y Robert E. Looney, *The Political Economy of Latin America Defense Expenditures*, (Lexington, Mass y Toronto: D.C. Heath and Company, 1986).

2. Gene E. Bigler, "Professional Soldiers and Restrained Politics in Venezuela", en *New Military Politics In Latin America*, editado por Robert Wesson, (New York: Praeger, 1982), y "The Armed Forces and Patterns of Civil-Military Relations", en *Venezuela: The Democratic Experience* editado por John D. Martz y David J. Myers, (New York: Praeger, 1977); Winfield J. Bursggraaff, *The Venezuelan Armed Forces In Politics: 1935-1959*, Columbia: University of Missouri Press, 1972).

3. El Manifiesto aparece en Luis Herrera Campins, "La Transición Política", en J.L. Salcedo-Bastardo, op.cit., p.117-118.
4. Ibid.
5. Daniel H. Levine, "Venezuela Since 1958: The Consolidation of Democratic Politics", en *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, editado por Juan J. Linz y Alfred Stepan, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).
6. Luis Herrera Campins, op. cit.
7. Ibid.
8. Tomado de José Ali Briceño Agelvis, "Los Objetivos Nacionales", en *Seguridad, Defensa y Democracia en Venezuela*, compilado por Aníbal Romero, (Caracas: Editorial Equinoccio, 1980), p. 112-113.
9. María Pilar Villabona Blanco, "Política y Elecciones en Venezuela" *Revista de Estudios Políticos*, N° 53, Setiembre- octubre, 1986.
10. Terry Lynn Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", *Latin American Research Review*, Vol. XXII, N 1, 1987.
11. Gene E. Bigler, "Professional Soldiers", op. cit., p. 183.
12. Robert E. Looney, op. cit., p 111.
13. Edecio La Riva, citado en Gene E. Bigler, "The Armed Forces", op. cit., p.122.
14. David Eugene Blank, *Venezuela: Politics in a Petroleum Republic*, (New York: Praeger, 1984),p. 102-110.
15. Ver los mensajes de Rómulo Betancourt a la Nación del 15 de octubre de 1962, *Respeto y Defensa del Orden Institucional*, (Caracas: Divulgación y Ediciones Palacio Blanco, 1962), y del 7 de octubre de 1963, *En Defensa del Sistema Democrático*, (Caracas: Imprenta Nacional, 1963).
16. David Eugene Blank, op. cit.
17. Franklin Tugwell, "Petroleum Policy and the Political Process", en Martz & Myers, op. cit.
18. Robert E. Looney, op. cit.
19. Gene E. Bigler, "Professional Soldiers", op. cit.
20. Carlos Cellis Nogueira, "Seguridad, Defensa y Participación", en Aníbal Romero, op. cit., p.91.
21. Judith Ewell, "The Development of Venezuelan Geopolitical Analysis Since World War II", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 24, N 3, agosto, 1982.
22. Aníbal Romero, op. cit.
23. Teodoro Petkoff, "Venezuela en el Mundo, Seguridad Nacional desde la Perspectiva del Cambio Social", en Aníbal Romero, op. cit., p. 137.
24. David Eugene Blank, op. cit.
25. Judith Ewell, op.cit., p.103.
26. Contralmirante José Ali Briceño, op.cit., pag. 103.
27. José Vicente Rangel, "Problemas Fundamentales de Seguridad y Defensa de Venezuela", en Aníbal Romero, op. cit., p. 147.
28. Luis Enrique Alcalá, "La Doctrina de Seguridad en Venezuela", en Aníbal Romero, op. cit., p. 147.
29. Ver José Vicente Rangel et. al., *Militares y política. Una polémica inconclusa*,(Caracas: Ediciones Centauro, 1976) que recoge diversos artículos de prensa sobre el tema.
30. General Luis Enrique Rangel Bougoín, "Las Fuerzas Armadas en el Sistema de Gobierno Democrático", en Aníbal Romero, op. cit., y del mismo autor, *Nosotros los militares*, (Caracas: Editorial Sol, 1983).
31. David Eugene Blank, op. cit.

32. "There continues to be a lively debate on the proper role of the armed forces in Venezuela. The Organic Law of Security and Defense, passed by congress in 1976, has been attacked as a doctrine more compatible with Southern cone dictatorships than with Venezuelan democracy", Judith Ewell, *op. cit.*, p. 298.

33. John D. Martz y David J. Myers, "Venezuelan Democracy and the Future", en el volúmen editado por los autores, *op. cit.*

## 19

# Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos

*Juan Rial*

### **Relaciones entre las Fuerzas Armadas y las élites políticas de América Latina**

Referir el tema relaciones cívico-militares bajo ese título resulta equívoco y refuerza la situación de alienación de las Fuerzas Armadas respecto al resto de las élites que pueden constituir parte de las élites políticas de América Latina.

A.Valenzuela<sup>1</sup> ha señalado con acierto que el rótulo "relaciones cívico-militares", que supone una dicotomía, es una proyección idealizada de un patrón de relaciones derivado de la experiencia de países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, pero que no es muy útil para referirse a los estados del "Tercer Mundo", donde los grados de interpenetración de las Fuerzas Armadas y el sistema político en su conjunto son altos, y la subordinación de las Fuerzas Armadas es un problema en permanente discusión.

Diversos modelos académicos se proponen para describir las modalidades de relación entre las Fuerzas Armadas y el sistema político. Sin embargo, todos tienen un tipo ideal privilegiado: el que acepta la subordinación de los militares al poder civil, concebidos ambos como entidades separadas.

Una de las argumentaciones más logradas a este respecto se basa en el nivel de cultura política existente en una sociedad. El clásico libro de Finer<sup>2</sup> es el mejor exponente de esta corriente. El núcleo central de su razonamiento descansa en la premisa siguiente: cuando las instituciones públicas son débiles o carecen de legitimación es posible que los militares intervengan activamente. Finer sigue el camino señalado por Tocqueville:

"El remedio para los vicios del ejército no se encuentra en el ejército, sino en el país... Cuando los hombres han aprendido a hacer un uso pacífico y provechoso de la libertad y han recibido sus bendiciones, cuando han concebido un amor sobre el orden y se han sometido libremente a la disciplina, esos mismos hombres, si siguen la profesión de las armas, llevarán consigo, inconscientemente... esos mismos hábitos y costumbres... Enséñese a los ciudadanos a ser educados, ordenados, firmes, y libres, y los soldados serán

disciplinados y obedientes."<sup>3</sup>

Admitiendo también la premisa de la subordinación de la fuerza militar como el mejor modelo deseable, Huntington <sup>4</sup> ha centrado en la estructura organizacional la clave del control. Sólo cuando los militares son profesionales, quienes por definición no pueden intervenir en política, puede asegurarse una relación cívico-militar "deseable".

En la misma vena argumental, pero atendiendo a la relación entre militares y gobierno como centro del problema, se desenvuelve la posición de quienes argumentan teniendo en cuenta el desarrollo societal. Adam Smith sostuvo que un ejército no sería peligroso para la libertad -entendida como libertad que deriva del libre juego de las fuerzas del mercado- si es:

"Puesta bajo el comando de aquellos que tienen el mayor interés en apoyar a la autoridad civil porque ellos mismos participan de esa autoridad" <sup>5</sup>

La situación actual de los Estados Unidos se ajusta a esta posición. Las Fuerzas Armadas tienden, cada vez más a ser una corporación cuyo negocio es la seguridad, formando parte del conjunto que conforma la autoridad que ejerce el poder, en este caso como instrumento y, a la vez, como organización con intereses propios, por los cuales presiona frente a otros centros de poder, negociando, imponiéndose o sometándose según la oportunidad.

En este modelo las Fuerzas Armadas pierden relevancia "militar", pasando a ser parte del conjunto de fuerzas de seguridad que incluye servicios de información, fuerzas para-militares y policiales. En otras palabras, las Fuerzas Armadas, en un contexto de este género, asumen solo una parte de las responsabilidades globales de seguridad.

En los Estados Unidos, conjuntamente con los organismos de inteligencia, las Fuerzas Armadas constituyen la parte más importante del aparato de seguridad. Fuertemente interrelacionadas las otras corporaciones económicas -a las que compra equipos y servicios y a las que ofrece su experiencia- las Fuerzas Armadas adoptan las pautas gerenciales de las corporaciones económicas, al tiempo que éstas integran conceptos organizacionales propios de las fuerzas militares. Aunque no hay un trasvasamiento de personal desde las corporaciones de negocios hacia las militares, salvo en los niveles de mando superior, que estrictamente pueden considerarse extra-corporativos, lo contrario es una práctica que se ha incrementado.

Los mismos objetivos guían a la élite militar y a la que controla las principales corporaciones económicas. Tampoco hay discrepancias con la clase política que guarda estrechos lazos con las élites ya mencionadas. La asunción del modelo gerencial por parte de las Fuerzas Armadas hace que no se planteen problemas respecto a una posible intervención de los militares, como corporación militar, en el sistema político.

Como hemos señalado antes, la situación en América Latina no es equiparable con un planteo de este género. Por el contrario, la relación entre clases dirigentes económicas y/o políticas y Fuerzas Armadas tiende a ser muy difícil. Las Fuerzas Armadas aparecen segmentadas de la sociedad civil y autonomizadas del estado.

Solo tres países, en el concierto de naciones latinoamericanas, presentan una integración asimilable al modelo descrito, aún cuando no asuma una pauta comparable a la estadounidense.

En México es el resultado del predominio de la clase política del PRI. El mando militar integra el partido o está "infiltrado" implícitamente por él, defendiendo intereses que son comunes a la fuerza militar y a esa élite política.

En Cuba y Nicaragua, las Fuerzas Armadas son brazos armados de partidos políticos. Además, en estos dos países, las Fuerzas Armadas y sus organismos auxiliares -milicias- constituyen órganos vitales para la defensa nacional ante posibles agresiones exteriores <sup>6</sup>.

Aunque las diferencias ideológicas y religiosas, son muy notorias, y el alineamiento respecto a las grandes potencias es precisamente el opuesto, la situación de Cuba y Nicaragua es comparable a la de Israel. Los tres países tienen un alto grado de militarización en razón de la amenaza que soportan o perciben por parte de sus vecinos.<sup>7</sup> Las Fuerzas Armadas que constituyen "naciones en armas" o "ejércitos de partido" en situación de guerra, conforman un modelo "militocrático"<sup>8</sup> en el cual la legitimidad de las corporaciones militares de los estados en que están insertas es la más alta. Mantienen una vieja tradición que en el plano intelectual expresó Hegel:

"...la unidad orgánica de la comunidad política está establecida internamente por el mismo ideal que encuentra expresión en la guerra".<sup>9</sup>

En los demás estados de América Latina no se da la integración entre Fuerzas Armadas y estado como en los casos anteriores. Durante el período de construcción profesional se profundizó la separación respecto a la sociedad y el estado. Esta situación permitió, en muchos casos, esconder el rol político de las Fuerzas Armadas el cual, a lo sumo, era percibido como subsidiario. El rol moderador <sup>10</sup> era motivo de disputa faccional por parte de la clase política y/o sectores dirigentes descontentos con la primera.

En general, la fuerza militar era vista como un molesto pero imprescindible órgano "manejable" por las élites. Se trataba de mantenerla aislada y de usarla solo cuando era necesario. ¿Qué hacer con:

"...este pequeño grupo inasimilable en la comunidad, que forma una pequeña nación por sí mismo donde el intelecto es menos desarrollado y los hábitos más rudos que en el resto de la nación?",

se preguntaba Tocqueville en el siglo pasado.<sup>11</sup>

Obviamente los cuerpos de oficiales actuales ya no pueden ser considerados como grupos poco cultos. Es más, posiciones teóricas llevadas adelante a partir de los años sesenta, insistieron en el carácter avanzado y modernizador que tendrían las organizaciones militares en los países en vías de desarrollo. Pero, aún en los países avanzados, se reconoce la importancia de los niveles de cultura adquiridos por los cuerpos de mando militar, a través de un proceso de educativo constante. Sin embargo, la percepción de gran parte de la sociedad civil y de la comunidad política de América Latina sobre las corporaciones armadas puede seguir describiéndose en los términos realizados hace ciento ochenta años por Tocqueville.

Las normas jurídico-institucionales prevén -y previenen- en casi todos los países de América Latina, la subordinación de las Fuerzas Armadas al gobierno. En casi todas las formulaciones, el Presidente es el Comandante en Jefe (o equivalente) de la fuerza militar y el Parlamento fija el contingente necesario, así como su presupuesto. Las normas de ascenso del personal superior suponen el predominio del poder civil, a través de la intervención del Presidente y/o Ministro de Defensa y del Parlamento. Si bien en muchos casos los propios militares manejan el o los Ministerios de Defensa<sup>12</sup>, en ese caso se tiende a considerar que son parte del poder político, más que integrantes de las corporaciones militares, aunque en realidad sean representantes de esta última ante el estado y el gobierno. Pero ya el mismo Tocqueville advertía que:

"...en democracias los legisladores no deberían esperar delinear ningún esquema de organización profesional capaz por sí mismo de restringir a la profesión militar..."<sup>13</sup>

Vagts es aún más pesimista. Considera que la organización militar no permite un control eficaz.<sup>14</sup> Sin embargo, las clases dirigentes y políticas de América Latina trataron de hacerlo. Normalmente, se "infiltraba", implícitamente, al cuerpo de oficiales, utilizando formas de control "subjetivas".<sup>15</sup> Nombramientos condicionados a lealtades políticas, destinos o comisiones en lugares distantes de los centros de poder, incremento del número de mandos del mismo nivel jerárquico y otros mecanismos complementarios fueron ensayados. Seguían viejos consejos establecidos por Maquiavelo:

"Para prevenir que una milicia injurie a otra, o haga caer las leyes y libertades de un país, es necesario impedir a los comandantes adquirir demasiada autoridad sobre los soldados..."<sup>16</sup>

Pero, con el crecimiento de la profesionalidad, los miembros de los cuerpos armados dejaron de ser tan fácilmente controlables. La capacidad

Intelectual del cuerpo de oficiales aumentó notoriamente, aunque el hecho no fue percibido por los miembros de la clase política ni, a veces, por los propios integrantes de las organizaciones castrenses.

Formas de control informalizadas, o formales, que van más allá de las disposiciones constitucionales o legales sobre las Fuerzas Armadas, se han ido perdiendo. Las fuerzas ciudadanas armadas, del tipo Guardia Nacional, que existieron en varios países de América Latina en el siglo XIX, han desaparecido. Los controles sobre los procesos de enseñanza y, en general, de socialización militar, carecen de validez en nuestros días.

La creación de organismos paralelos, de carácter para-militar, no afectó a las Fuerzas Armadas, salvo en muy pocos casos. Es más, los intentos de hacerlo fueron "resistidos" exitosamente, especialmente cuando se tendió a crear fuerzas del tipo "milicia popular".<sup>17</sup>

En cuanto al control de la socialización militar, las élites civiles perdieron toda posibilidad de ejercerlo cuando los procesos de profesionalización fueron dejados en manos de las misiones militares europeas, primero, y en las de sus alumnos locales más adelante.<sup>18</sup>

Y lo más importante. Con el proceso de profesionalización de las fuerzas militares, básicamente de europeización en Sudamérica y norteamericanización en Centroamérica, las élites civiles dejaron en manos de los militares la definición operacional de los objetivos de las Fuerzas Armadas. En el largo plazo, también dejaron de formular doctrinas para el empleo de las mismas. En otros casos, abdicaron de su responsabilidad de proporcionarles una ideología sustentadora, cuando esta era necesaria para poder guiar su accionar en circunstancias críticas.

En América Central y el Caribe, este proceso condujo a algunos de los cuerpos armados a su propia destrucción, así como al colapso de los regímenes políticos basados en ellas. En otros casos, especialmente en Brasil y en el Cono Sur, se erigió el nuevo profesionalismo conducido por un "partido" o por "partidos militares"<sup>19</sup>, facciones armadas corporativas que intentaron refundar regímenes a partir de una revisión de la ideología que justificaba su misión, el sentido último de su existencia como cuerpos armados.<sup>20</sup>

En resumen: en América Latina, salvo en los casos excepcionales citados, (México, Cuba y Nicaragua<sup>21</sup>), la subordinación de las Fuerzas Armadas al estado es baja. Se trata de un cuerpo social segmentado del resto de la sociedad y con fuerte autonomía respecto al estado, pese a que formalmente dependa de él. La segmentación ha llevado a la corporación a tener pautas de socialización, normas y valores que la diferencian y aíslan de la sociedad civil. La autonomía respecto del estado se manifiesta en el escaso control sobre las formas organizativas, la educación militar, el manejo del presupuesto y, en los casos en que esta capacidad de decisión propia es más amplia, se expresa también en la definición de la misión y doctrina de la fuerza, así como en su base ideológica.

## **(Re)-Construcción de la democracia y Fuerzas Armadas en América Latina**

A comienzos de los años 90 la totalidad de los países sudamericanos tiene un régimen democrático. Si bien hay notorios problemas por primera vez en su historia todos los gobiernos de esa región han sido electos popularmente y en gran parte de los países impera un estado de derecho. Centroamérica se acerca a esta misma situación aunque, sin embargo, hay países donde aún impera la violencia.

En la inestable Bolivia el Presidente Siles ha logrado culminar su mandato y la hiperinflación de fines de su administración no precedió al acostumbrado golpe de estado. Su sucesor impuso un fortísimo plan de ajuste que pese a su severidad no provocó levantamientos populares. Una nueva administración, bajo el Presidente Paz Zamora se inauguró en 1989. La violencia en la sierra del Perú, no impidió al Presidente Belaúnde culminar su mandato, ni tampoco a Alan García, pese a que el problema de Sendero Luminoso, agregado al narcotráfico, ha hecho que el estado peruano no controle efectivamente gran parte del territorio del país. En Colombia, la persistencia de la guerrilla rural y urbana tampoco provocó el colapso del régimen político. Pese al eminente rol de las fuerzas militares en Argentina, en Brasil o en Uruguay, tras la salida del gobierno de las corporaciones armadas, los regímenes de estos países califican como democráticos. Ecuador y Venezuela muestran la menor presencia activa de las Fuerzas Armadas en las decisiones políticas.

Solo Surinam, que no podría considerarse un país latinoamericano, al menos hasta ahora, muestra un patrón diferente en esa parte de América. En el Caribe no se registran cambios. La caída de Duvallier ha hecho pasar al primer plano a las fuerzas militares regulares, pero aún no sabemos hacia dónde va el nuevo régimen. La República Dominicana, mantiene el patrón demo-liberal, Cuba el socialista, pese a signos crecientes de una crisis importante; Puerto Rico sigue siendo un estado asociado a los Estados Unidos y el Caribe anglófono, luego de la Intervención de Estados Unidos en Grenada, tampoco muestra cambios.<sup>22</sup>

México mantiene su PRI. En Panamá la FDP fue subordinada al Ejército Sur de los Estados Unidos hasta la invasión de fines de 1989 que apresó a Noriega. Guatemala parece haber entrado en un proceso de (re)-democratización aunque el problema de la violencia sigue presente y su cercanía con los otros países en conflicto puede hacer revertir rápidamente la situación. El Salvador ha procesado ya las elecciones en el marco de una guerra civil.

Nicaragua<sup>23</sup> ha entrado en un proceso incierto, en el que el marco exterior favorece la democratización y donde la piedra de toque pasa precisamente por las nuevas relaciones entre la fuerza militar sandinista y el gobierno.

La reconstrucción de la democracia, que en la mayoría de los casos es más apropiado denominar "construcción", se ha expandido por casi toda

América Latina. Hasta el régimen mexicano se ha conmovido y busca reformarse. Cuba planteará un dramático cambio dentro de poco tiempo.

A los efectos de este trabajo, por democracia entendemos, exclusivamente, la vigencia de reglas de juego pollárquicas y la vigencia del llamado "estado de derecho", de acuerdo con las previsiones jurídicas y aún con las limitaciones que puedan establecerse al mismo, en concordancia con resoluciones legales. No tomamos en cuenta ninguna definición que intente darle contenidos sociales a la palabra democracia. No fue en este sentido que el proceso redemocratizador se planteó allí donde surgió en la década del 80, o sea en los países que sufrieron procesos dictatoriales.

En este marco democrático, en el cual la desigualdad social sigue siendo muy alta, donde la mayoría de las clases populares seguirá soportando la pobreza, y el crecimiento económico no será suficiente para alcanzar a los países líderes, es presumible que se vuelvan a producir crisis sociales agudas, movimientos de protesta social y, eventualmente, nuevos intentos de grupos armados por capturar el poder. Teniendo en cuenta este escenario, ¿Cuáles pueden ser los modelos de relación entre las Fuerzas Armadas y sus gobiernos? ¿Porqué la democracia resulta el modelo aceptado por las Fuerzas Armadas?

Para responder a esta pregunta primero tratemos de establecer cuál es la misión percibida por las Fuerzas Armadas de la región en la coyuntura actual. Para toda corporación armada su razón de existir continúa siendo ganar eventuales guerras. Pero, la esencia de la misma, es precisamente lo político.<sup>24</sup> Aunque la obra de Clausewitz tiene propósitos encantatorios, inscribiéndose en las corrientes filosóficas triunfantes a fines del siglo XIX, sus efectos percibidos implican la aceptación práctica de esta idea. La guerra es percibida como un acto político, pero el concepto de lo político asumido por las corporaciones militares tiende a equipararse al de conflicto y al de confrontación total, alejándose de la formulación clausewitziana, para tomar las de Lunderloff<sup>25</sup> y seguidores.

Esta aproximación supone que tanto la clase política como los "expertos" en el manejo de la violencia, los integrantes de las Fuerzas Armadas, compartan esta visión. Esto no ocurre, dado que el diseño efectivo de la política militar fue dejado en manos de los jefes militares. De esta forma, se permitió a las corporaciones armadas realizar una reflexión independiente acerca de la guerra.

El resultado ha sido una constante elaboración teórica acerca de su misión, por parte de intelectuales militares de algunos de los países más importantes de la región, con resultados prácticos muy relevantes. Basta tener en cuenta las obras referidas a geopolítica y a la movilización industrial<sup>26</sup>.

Pero es mucho más importante el aporte referido al tema de la guerra revolucionaria<sup>27</sup> escasamente estudiado y normalmente confundido con la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, al que se atribuye -erróneamente- su origen exclusivo en las influencias de los Estados Unidos.<sup>28</sup>

La comunidad académico-universitaria considera de escaso valor el

pensamiento geopolítico, el cual tampoco es tomado en serio por la clase política, al menos por quienes tienen por meta obtener el apoyo de masas para ejercer su representación. Su importancia ha sido sustancial, sin embargo, para el destino de algunos países. Brasil es un buen ejemplo de ello.

La transformación del aforismo de Clausewitz:

"La guerra es la continuación de la política por otros medios"

en el expresado en la obra del mariscal alemán Lunderloff:

"La política es la continuación de la guerra por otros medios",

la asunción de los conceptos sobre la "guerra total", constituyen el indicador más fuerte del grado de autonomía alcanzado por las Fuerzas Armadas. La determinación de quién es el enemigo, la misión que corresponde a los militares y la legitimidad de las acciones que pueden emprender las corporaciones armadas, fue una elaboración de intelectuales "orgánicos" de las Fuerzas Armadas de América Latina, muchos de los cuales no las integraban oficialmente. En esta elaboración no participaron ni los gobiernos ni, por supuesto, la sociedad civil.

Varios fueron los caminos para la creación de estas doctrinas, ideológicas en sentido débil y los discursos que la expresan. Las concepciones geopolíticas, especialmente las alemanas, la influencia de la doctrina francesa de la "guerre révolutionnaire" -transmitida directamente de un caso, Argentina, por una misión técnica- y la absorción de las elaboraciones referidas a la "Seguridad Nacional" emanadas de los Estados Unidos, fueron las principales vías. La necesidad de un enemigo que diera sentido a la acción militar y que reforzara la identidad corporativa, fue llenada al descubrir que pueden llevarse adelante guerras de un nuevo tipo (ver bibliografía anexa sobre la guerra revolucionaria).

Quienes elaboran estos conceptos sostienen que las guerras actuales difieren del clásico enfrentamiento inter-estatal. Las nuevas formas de guerra suponen enfrentamientos internos, movilización total de recursos, manipulación de la población. La identificación con "occidente: (vide supra) facilitó el señalamiento del enemigo, nombrado expresamente: el comunismo, en otras formulaciones el marxismo, y más genéricamente, la subversión.

La doctrina de las corporaciones militares de muchos países latinoamericanos ha producido una "inversión operacional" respecto a las posiciones marxistas recientes, sustancialmente tomando como referencia la llamada "doctrina del foco", expresada originalmente por el Che Guevara y reformulada luego por Debray<sup>29</sup>. Las nuevas doctrinas ubican al enemigo principal en el interior de la sociedad y el estado, respondiendo al proceso de militarización de la izquierda.

Algunos intelectuales intentaron eludir la sola formulación de una

doctrina reactiva, buscando apoyaturas en el pensamiento filosófico-religioso del medioevo cristiano, aggiornado a las condiciones actuales, acercándose a las posiciones integristas, pero no se pudo superar contradicciones básicas entre este cuerpo de ideología y la existencia de una sociedad capitalista donde la masa de la población se percibe ubicada en estratos medios, no tiene previsto un espacio para los "guerreros" y adhiere a las posiciones liberales -y aún socialistas- post-iluministas.

El primer punto a abordar en las llamadas relaciones cívico-militares de los países democráticos tendría que ser precisamente la discusión del destino de las Fuerzas Armadas: respondiendo a estas interrogantes:

¿para qué existen?,  
¿cuál es su posible enemigo? <sup>30</sup>  
¿qué misión deben cumplir?.  
¿quién manda?.

Hay que repetir el aforismo de Lloyd George respecto al rol de los militares en la guerra. Las clases políticas de América Latina abandonaron en manos de las Fuerzas Armadas estos temas. El costo ha significado pérdidas de control sobre las mismas y fuerte autonomización. Hoy tienen que aceptar que las Fuerzas Armadas no sólo discutan el tema, sino que, finalmente, decidan. Su autonomía pese a no ser deseada, es un hecho. Y es a partir de aceptar este último punto que deben retomar un rol en la determinación del fin de la corporación militar.

El liberalismo que informa a la mayoría de los integrantes de las comunidades políticas de América Latina tiende a ser "naturalmente" antimilitarista. Las corporaciones armadas autónomas de la región, por el contrario, aceptan solo a regañadientes los principios liberales. Insisten en formas de relación entre Fuerzas Armadas y estado copiadas de los países avanzados, que suponen la pre-existencia de una disposición tendiente a la subordinación, que no existe, y dejar solo en manos de las Fuerzas Armadas la discusión de nuevos temas, conduce, precisamente, a lo contrario, al ensanchamiento de la tendencia hacia la segmentación y autonomización de las Fuerzas Armadas.

En este marco, la opción por la democracia comienza, precisamente, por esta definición de la misión que corresponde a las Fuerzas Armadas.

Las corporaciones militares perciben, así como la mayoría de la clase política, un inventario limitado de ideologías, doctrinas, formas institucionales y modos de acción política.

En una cultura política conformada sobre la herencia cristiana y los contradictorios aportes posteriores del iusnaturalismo, y el iluminismo racionalista, la oferta percibida -remarcamos este carácter: percibida, que no tiene porque coincidir con la existente- tiende a polarizarse.

### Cultura política. Ofertas y opciones percibidas

	Contractualismo		Lucha de clases
<b>Base ideológica</b>		{ }	
	Cristianismo	agnosticismo	ateísmo
<b>Ideología/Doctrina</b>	liberalismo	anarquismo { fascismo }	socialismo
<b>Régimen político</b>	Democracia	{ dictadura }	totalitarismo
<b>Formas de actividad política</b>	Corporativas Clientelísticas (verticales) (horizontales) Populistas Competitivas		elitarias  de masa
<b>Formas de estado y políticas sociales</b>	*social de derecho *de Derecho y subsidiario (asistencial)	{ } { }	*social autoritario *autoritario y sólo asistencial
<b>Formas económico-social</b>	*Mercado *Capitalismo	{ }	*Planificación *Socialismo

{ } Indica formas no polares que se admiten en segunda instancia.

X Combinaciones de acción de masa o elitarias con las formas de acción señaladas.

A partir de estas percepciones que tienden a ser polares, las corporaciones armadas, por el ejercicio constante de la violencia -no nos referimos a su instrumentación efectiva, la amenaza es también una de sus formas- asumiendo la forma de violencia que conserva un orden que tuvo un origen histórico determinado, han tendido a optar solo por un polo de estas percepciones.

La mayoría de las Fuerzas Armadas de América Latina rechazan las concepciones sobre la lucha de clases y las doctrinas socialistas. En cambio no es tan clara la alternativa preferida con respecto a la forma socio-económica predominante, por las formas del estado, por las políticas

sociales deseadas, por las políticas elitarias o de masa y la manera de instrumentarlas, y por el tipo de régimen institucional. Las combinaciones posibles son varias -algunas las hemos señalado en el diagrama anterior- y hay varios ejemplos históricos de opciones por tipos no polares.

La preferencia por la democracia o la dictadura aparece subordinada por la opción ideológica básica: el rechazo de la lucha de clases y las doctrinas asociadas a esta concepción. El régimen democrático, en ocasiones, ha sido visto como una amenaza, dado que facilitaría el desarrollo de posiciones subvertidoras del orden y sería la puerta de entrada al socialismo.

Sin embargo, las formas dictatoriales ensayadas se deben hacer todas en nombre de una restauración democrática, aunque lo propugnado sea una contradictoria forma de democracia no-liberal, de muy difícil instrumentación que, hasta el presente, no ha podido construirse.

Intentar salir del régimen democrático supone refundar el orden manteniendo las opciones básicas realizadas en el plano ideológico <sup>31</sup>, en caso contrario, el reducido inventario de opciones que hemos sumariado, lleva a retornar a caminos conocidos. La asociación entre Democracia, Capitalismo y Occidente, es la que predomina entre las opciones polares y la única que por el momento puede proporcionar legitimidad a la intervención militar de las Fuerzas Armadas en el sistema político.

### **La legitimidad de la intervención militar y la opción por la democracia**

Subyacente al problema de la intervención militar está el de la legitimidad para hacerlo. Normalmente las Fuerzas Armadas actúan en nombre de algo. Por sí mismas no pueden justificar su acción como actor político. En América Latina, la segmentación con respecto a la sociedad y el estado parte de la creencia que la legitimidad de las Fuerzas Armadas para actuar como actor político se funda en la nación. Existen por ella y para ella. Es a esa entidad mítica, "nación", a la que deben "obediencia y subordinación".

En una democracia, operacionalmente, la obediencia y subordinación de la corporación militar tendría que hacerse efectiva mediante la obediencia a los mandatarios -regularmente elegidos- para representar a la nación. En otros regímenes no-democráticos la subordinación es al régimen existente, ya sea al partido, o a sus jefes, etc.

En los regímenes formalmente democráticos, de América Latina, sin embargo, las Fuerzas Armadas, a través de sus reelaboraciones doctrinarias, han llegado a desconfiar de esos mandantes, del aparato estatal en su conjunto y, finalmente, tienen fe solo en sí mismas y en quienes creen que son sus aliados inmediatos, dentro y fuera del país.

Un segundo punto sustancial de discusión en las relaciones cívico-militares tendría que abordar este tema: la corporación armada, ¿obtiene legitimidad para intervenir en calidad de actor político en el sistema

político? ¿Debe rechazarse esta posibilidad totalmente?. Si se acepta la posibilidad de intervención, ¿cuándo, cómo y con qué límites sería admisible? ¿Es posible traducirla en normas?. Si se considera inaceptable, ¿de qué forma se puede subordinar efectivamente a las Fuerzas Armadas, asumiendo su actual segmentación respecto a la sociedad y autonomía dentro del estado?

No es fácil abordar la cuestión. En Alemania Federal, donde la nueva fuerza armada debía superar el problema de una tradición antidemocrática en los cuerpos armados en la Escuela Militar de "liderazgo interior" una inscripción del pietista Christoph Friedrich Dettinger dice:

"Dios nos da la serenidad de aceptar las cosas que no podemos cambiar; el coraje de cambiar las que podemos y la sabiduría para conocer la diferencia entre ambas".<sup>32</sup>

Se trata, precisamente, de abordar esta cuestión. La ideología militar, tiene, necesariamente, contenido autoritario. Los conceptos greco-cristianos del honor, sin embargo, permiten atenuar sus efectos, siempre y cuando el corpus ideológico único de las fuerzas castrenses, en el que se funden los aspectos tanto profesionales como corporativos, a los que se suma la dimensión estrictamente política, puedan quebrarse en otras tantas ramas claramente demarcadas.

La imagen profesional, basada en el *esprit de corps*, depende, sustancialmente, de la disciplina y la jerarquía. Como lo sostienen varios de los reglamentos de fuerzas militares de América Latina, la disciplina es el "alma" de la organización, lo que sustenta la jerarquía y, con ella, la subordinación. Ello necesariamente, deja poco espacio para el disenso y, como en toda institución total<sup>33</sup> favorece las tendencias autoritarias. Las diversas formas de castigo<sup>34</sup> apuntan al mismo fin. Disciplina, jerarquía y castigos permiten, conjuntamente con los criterios de competencia técnica<sup>35</sup>, el manejo "normal" y "normativo" de una institución cuya fuente última de autoridad es el mando superior. En tal sentido, y a último término, sería entonces la ideología tanto corporativa como política de quienes puedan llegar a ejercer dicho mando, la que determina la posición de la fuerza militar respecto al régimen político vigente. Obviamente, el requisito básico para que ello sea así es la unidad y el verticalismo de la fuerza militar.

La ideología corporativa buscada en los países avanzados de occidente trata de confundirse con la autoimagen profesional del experto en el uso de la violencia al servicio del estado que integra. Sin embargo, en casi todos los países de América Latina, exceptuando aquellos que no califican como demo-liberales -Cuba- o cuya calificación en tal sentido es, cuando menos controvertible -México y Nicaragua-, no se sienten parte del estado o de la sociedad en tanto ente subordinado. Se autoperceben por arriba de él, como sus fundadores, guardianes del estilo de vida de la sociedad y del estado.

De acuerdo con la historia de sus países, donde la creación del estado contó con el rol protagónico de las Fuerzas Armadas o fueron las instituciones "vertebradas" en una sociedad que carecía de integración nacional<sup>36</sup>, las mismas cultivan una tradición conocida, y no sólo en América Latina: la supremacía de los guerreros. El Gral. Von Seeckt, jefe de la Reichwehr, consideraba a esta fuerza "la imagen pura del Estado", mientras que Juan D. Perón sostuvo que las Fuerzas Armadas eran la "síntesis de la nación" y pertenecían solo a ella. En la España del siglo XIX se llegó a legislar el carácter de "poder moderador" de la fuerza militar, como balance entre posibles fuerzas que pudieran afectar la integridad nacional.<sup>37</sup>

Como corporación, las Fuerzas Armadas son una encarnación del orden legítimo<sup>38</sup>. Su ideología institucional, tendría que:

- a) coincidir con la de la comunidad política en que son erigidas;
- b) representar en su personal a la mayoría de los sectores de la sociedad civil;
- c) la cultura política de la corporación tendría que converger con la de toda la comunidad política.

Este modelo describe lo que ocurre en "occidente" o en países donde predomina una fuerza armada de partido dominante o único, pero está lejos de ajustarse a lo que ocurre en la mayoría de las naciones de América Latina.

En esta región, la ideología corporativa sitúa a la organización armada por sobre la sociedad y la comunidad política, lo que en la práctica se traduce en segmentación y autonomía.

Una de las manifestaciones más salientes de la segmentación respecto a la sociedad está presente en el hecho que la corporación militar no la represente ni en su personal de tropa -normalmente sesgado hacia los sectores populares poco organizados y pobres- ni en el cuerpo de oficiales, el cual tiende a la forma de "casta", fuera de líneas de clase. Quizá la expresión más visible de este fenómeno sea el alto nivel de endo-reclutamiento existente en América Latina, especialmente en el servicio dominante: el ejército.

Su ideología política ha permitido la creación de "partidos militares", que "duplican" y se "superponen" -y en otras coyunturas, sustituyen- a los existentes en la comunidad política, cuya integración y orientación es predominantemente civilista. Obviamente al hablar de "partidos" para referirnos a las Fuerzas Armadas utilizamos una metáfora. Las Fuerzas Armadas y los servicios que la integran no pueden constituir partidos cuya existencia, precisamente, supone negociación, competencia y juego político, lo que, en buena medida estaría negado, si se considera un "tipo ideal", nordatlántico, a una fuerza militar. Sin embargo, como fue bien advertido ya por Psellus en 1926 refiriendo a un caso europeo, mediterráneo, el de Grecia, este "tipo ideal" no ajusta en muchos casos. La

forma de manifestarse los partidos militares es diversa. Rouquílé, a partir de palabras de J.D.Perón, refirió su existencia en el caso argentino y más tarde extendió su tratamiento para otros países de América Latina. Yo mismo he trabajado el concepto al referirme a la existencia de un "partido militar único" en el caso uruguayo.

Los "partidos militares" pueden ser puramente corporativos, o tener aliados explícitos o tácitos fuera de este ámbito. Pueden ser uno o más de uno. En algunos casos a partir de la acción de líderes militares, de promociones o de grupos se han conformado partidos "clásicos" como el PDR de Panamá, el PCN de El Salvador, PID de Guatemala, ARENA de Brasil. En otros países han aparecido fuerzas aliadas, como al Partido Nacional de los años 60' a 70'. En otros han movlizado a fracciones partidarias, como en Uruguay entre 1973- 84. En otras ocasiones líderes militares han controlado un partido tradicional y estos se han identificado con la prédica del principal soporte de este líder, la fuerza militar, como fue el caso del Partido Liberal de Nicaragua controlado por la familia Somoza o el del Partido Colorado de Paraguay bajo el control del Gral.Stroessner, partido aún vigente.

Otra variante también tradicional es la formación de partidos por parte de líderes militares que utilizan su posición preeminente en la corporación militar, como el CAN de Guatemala controlado por el Gral.Arana, la ANAPO de Rojas Pinilla en Colombia y los fenómenos ya identificados con el nombre del líder, como el peronismo en Argentina o el odrismo en Perú.

Pero, queda un caso más interesante. Aquel en el cual la propia corporación, aunque tenga aliados civiles de carácter partidario, de hecho se reserva un área dominante de las decisiones en el campo político y, pese a que no conforma una organización partidaria clásica, actúa como si lo fuera. Allí aparecen diversas opiniones, la necesidad de negociar en diversas escalas y no meramente mandar. Cuando estas actividades son realizadas sustancialmente por miembros activos de la corporación militar y los aliados civiles pasan a un carácter subordinado, hablamos de la aparición de "partidos" o "partido militar".

De este modo se acentúa la divergencia entre sistema político y fuerza armada y la segmentación entre sociedad y militares. Construir o reconstruir la democracia impone la reducción de esa brecha.

Puede ser paradójal lo que planteamos a continuación, pero es un vía a explorar. Las Fuerzas Armadas, anti-democráticas dada su forma organizativa y por efectos de una tradición histórica que reforzó estas características, y, más aún, antiliberales, pueden llegar a ser socios y garantes de un proceso de construcción o re-construcción de la democracia en países de América Latina. Teniendo en cuenta nuestra argumentación referida a la permanencia del capitalismo como forma socio-económica predominante en América Latina y, al mismo tiempo, la identificación con "occidente", con la tradición demo-liberal imperante en el mundo nordatlántico, las Fuerzas Armadas pueden, finalmente, hacer una "Integración negativa". Sin abandonar su ideología corporativa en los

aspectos discursivos, las organizaciones militares pueden apoyar en la práctica a los regímenes democráticos.

La organización militar difícilmente acepte en América Latina cambiar su modelo de socialización y sus formas autoritarias internas. Hacerlo supone una confrontación y un reforzamiento de las percepciones de amenaza para la corporación.

En cambio las Fuerzas Armadas pueden admitir que su ideología política tienda a converger con la que tiene la mayoría de la sociedad. Los países del Cono Sur y el Brasil no parecen correr el riesgo de una nueva intervención corporativa de sus Fuerzas Armadas, mientras el juego polárquico se mantenga y se respete el acuerdo fundamental tácito respecto al sistema socio-económico y político vigente, por parte de todos los actores políticos relevantes. Esto último supone que los opositores deben actuar dentro de marcos de lealtad claramente visibles. No debe facilitarse la emergencia de situaciones en las que se perciban altas amenazas. Especialmente las Fuerzas Armadas son muy sensibles a lo que pueda ser percibido como una amenaza dirigida directamente contra la corporación.<sup>36</sup>

El proceso puede facilitarse si el actor político situado en el otro extremo ideológico acepta también entrar en un proceso de "integración negativa". Esto implica mantener una retórica radical, pero una práctica real moderada y de aceptación del sistema.

La base del proceso de integración de la socialdemocracia al sistema político ha sido aceptar la existencia del sistema capitalista y la competencia polárquica. Los pactos sociales tradujeron, en los hechos, la aceptación del capitalismo por parte de los movimientos sociales de la izquierda, complementado por la intervención activa en la lucha política, no sólo como agitadores o testigos de una posición, sino como competidores por cargos en las mayorías. La confrontación social en Europa ha sido reducida a medida que creció la integración negativa de la izquierda.

Algunas de las izquierdas de América Latina, especialmente las del Cono Sur, integradas por militantes urbanos, educados, han sufrido duras derrotas en el intento revolucionario de los años 60' y 70'. Muchos de los movimientos, están intentando formas de integración negativa. Además los dramáticos cambios registrados en la URSS y Europa del Este han sumido a los partidos comunistas en la perplejidad, procesos todos que refuerzan una política de paz social.

Un proceso de este tipo también puede favorecer las posibilidades de "integración negativa" en las Fuerzas Armadas. La idea sería tratar de alcanzar un pacto tácito, de apoyo al régimen democrático. Favorecería, además, a quienes dentro de cada corporación armada defiendan la convergencia ideológica entre fuerza militar y régimen democrático.

En un primer momento, este tipo de acuerdo sólo podría concebirse con un contenido fuertemente racional, en búsqueda de conveniencias mutuas entre socios que no se tienen demasiada confianza. Pero su

Fuerzas Armadas y el conjunto del sistema político. Intentar (re)-construir la democracia implica tener un mito y, hasta el momento, no se ha avanzado mucho al respecto. Si esto no acontece, el penduleo puede hacer renacer rápidamente el autoritarismo militar. Y también pueden plantearse enfrentamientos polares que excluyan a actores democráticos de la comunidad política, como ya ha acontecido en América Latina en la década del 70 con los resultados que conocemos.

Nuestra argumentación parece alcanzar un punto un tanto pesimista. Pero, a menos que se acepte que:

- a) el cambio social sólo es posible si destruye el orden social vigente;
- b) este cambio debe realizarse por medio de una revolución -costosa en términos sociales, sangrienta, dado que supone la destrucción de las Fuerzas Armadas existentes-, lo que en la coyuntura actual no parece ser aceptable, no sólo para las élites políticas (dirigentes y opositoras) sino también para la mayoría de las sociedades de América Latina. Parecería que el camino aquí esbozado puede ser recorrido en la región, especialmente en aquellos países en donde un núcleo importante de la masa ciudadana ha alcanzado una calidad de vida percibida como aceptable y que no quiere arriesgar con la promesa de paraísos terrenales, que pueden ser ilusorios, lo alcanzado hasta el presente.

El desafío a superar en los 90' es el de las nuevas formas de violencia social y cómo terminar con los extremismos que se heredan de los 60' y están presentes bajo diversas formas en la región. Si impera la paz habrá acomodación de élites y afirmación de la democracia. ¿La desearán tanto las élites civiles como las militares?

## Notas

1. Arturo Valenzuela, "A Note on the Military and Social Science Theory" en *Third World Quarterly* 7 (1), 1985.
2. Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall, 1962).
3. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (London-New York: Layley, 1835) Traducción de H. Relves.
4. Samuel Huntington, *The Soldier and The State. The Theory and Politics of Civil Military Relations* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1957); y "Civil Military Relations" en *International Encyclopedia of The Social Sciences* (New York: McMillan, 1968).
5. Adam Smith, *An Enquire into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations* (New York: Modern Library, 1937).
6. La elección realizada el 25 de febrero de 1990 abre una interrogante fundamental. ¿Se transformará el Ejército Sandinista en una fuerza nacional o simplemente obedecerá formalmente al nuevo gobierno electo? Un paso intermedio podría ser la obediencia funcional, situación que recuerda a la que rigió en Chile bajo la administración Allende. O en España de 1931 a 1936. En Cuba el margen de manobra parece ser menor. Sin embargo, hay que recordar que siempre un grupo profesional militar puede aceptar un cambio

ideológico brusco si es que se preservan los valores institucionales y los corporativos que permiten un ethos militar. Así pudo construirse un ejército "rojo" con ex-miembros de la fuerza zarista, la Bundeswehr con antiguos miembros de la Wehrmacht o el Ejército de Corea del Sur con oficiales que integraron el derrotado ejército imperial nipón. Pero en todos los casos, previamente hubo una derrota. La pregunta es si la transformación puede darse sin este último extremo.

7. El viejo modelo revolucionario europeo que otorga el predominio a los líderes de perfil civilista, como en el caso de Rusia en 1917, y luego en la URSS, también se repitió en Israel. En cambio en Cuba y Nicaragua ese rol corresponde a dirigentes que tienden a un perfil "militarizado". La dirigencia de los "nueve comandantes" que manejan el FSLN en Nicaragua es un claro ejemplo.

8. Gwyen Harries, Jenkins & Jacques Van Doren (eds), *The Military and the Problems of Legitimacy* (London, Beverly Hills, Sage, 1976).

9. George W.F. Hegel, *The Philosophy of Right* (Oxford: Oxford University Press, 1942)

10. Finer, op. cit., y Alfred Stepan: *The Military in politics: changing patterns in Brasil* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971).

11. Tocqueville, op. cit..

12. Todavía el Brasil no cuenta con un Ministerio de Defensa, sino tres ministerios, uno por cada servicio armado. En Perú recién en 1986 comenzó a discutirse seriamente la creación de un Ministerio de Defensa y se implementó en 1987.

13. Tocqueville, op. cit..

14. Alfred Vagts, *History of Militarism: Romance and Resolutions of a Profession* (New York, Greenwich, W.W. Norton & Co. Meridian Books, 1952).

15. S.P. Huntington, *The Soldiers and The State*, op. cit.

16. Niccolò Machiavelli: *El Principio e i Discorsi* (Milano: Sergio Bertelli, 1960).

17. En Haití, los Ton Ton Macoutes de Duvalier fueron uno de los pocos casos en que una fuerza paramilitar cumplió exitosamente con la fuerza militar "regular", pero el grado de profesionalización que alcanzaron fue bajo.

Algunos países poseen gendarmerías o guardias rurales o de frontera, como la Argentina (Gendarmería Nacional), Perú (Guardia Civil), o policías militares (la PM de los estados brasileños o los carabineros de Chile). Su condición es la de subordinados o auxiliares de las Fuerzas Armadas y no competidores. Salvo en el caso chileno, donde a su mando se le dió un lugar en la Junta Militar -aunque se trata de un general del Ejército- las Fuerzas Armadas no los consideran integrantes de la corporación militar, ni le atribuyen legitimidad para asumir el papel de actor político.

Las antiguas Guardias Nacionales creadas bajo el modelo francés de la nación en armas y las guardias estatales de los EEUU, basados en las concepciones liberales del derecho a la resistencia a la opresión, no sobrevivieron a la modernización de las fuerzas regulares a fines del siglo XIX y comienzos de la actual centuria.

Las reservas, personal sin estatuto militar permanente que eventualmente puede integrar las Fuerzas Armadas, nunca alcanzaron relevancia, ni organizacional, ni política, en los países latinoamericanos.

Los intentos de crear o mantener fuerzas milicianas, basadas en la percepción de pertenecer a una clase social, fracasaron. En Bolivia luego de la revolución de 1952 la milicia minero-campesina no pudo mantenerse. En 1955, en Argentina contribuyeron a erosionar el apoyo de las Fuerzas Armadas a Perón. Este, en esa ocasión, actuó como militar, al negarse a armar a sus partidarios frente a la rebelión militar.

En cambio, las Fuerzas Armadas latinoamericanas ya han experimentado el uso de fuerzas auxiliares bajo su control. En Guatemala y Perú, gran parte del control social en áreas de conflicto con movimientos guerrilleros basados en la agitación y movilización de los indígenas, lo hacen grupos de indios rivales controlados por la fuerza militar.

18. Ver: Genaro Arriagada, *El Pensamiento Político de los Militares. Estudios Sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay* (Santiago: CISEC, 1981); José Murilho de Carvalho, "Armed Forces and Politics in Brazil: 1930-1945" in *Hispanic America Historical Review* N. 62 (mayo, 1982); Frederick Nunn: *Yesterday's Soldiers* (Lincoln, Neb.: University of Nebraska Press, 1983); Robert A. Potash, *The Army and Politics in Argentina. 1928-1945; 1945-1962.* (Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1969-1980. 2 vols.); Real de Azúa, Carlos, "Ejército y Política en el Uruguay" en *Cuadernos de Marcha* N. 23 (Montevideo, 1969); Víctor Villanueva, *100 Años del Ejército Peruano* (Lima: Mejía Baca, 1971); Angel Ziem, *El Gomecismo y la Formación del Ejército Nacional* (Caracas: Ed. del Ateneo de Caracas).
19. Michael Psellus, *Chronographia* (Paris: Ed. F. Remo, 1926); Alain Rouquié, *La Politique de Mars. Les Processus Politiques dans les Partis Militaires.* (Paris, Sicomores, 1981); Juan Rial "The Military in the Role of Substitute Political Party and Redemocratization in Uruguay", en Augusto Varas (ed.), *Democracy and The Latin American Military* (Westpoint, Greenwood Press, 1988).
20. Genaro Arriagada, *El Pensamiento...op. cit.*; Joseph Combliss, *Pouvoir Militaire dans l'Amérique Latine* (Paris: Pierre Duverger 1977); Carina Perelli, *Someter o Convencer. El discurso militar* (Montevideo, Clade/ Ebo, 1987).
21. La ya citada elección del 25 de febrero de 1990 en Nicaragua planteó también la autonomía de las fuerzas militares sandinistas, como ya lo han expresado algunos de sus comandantes.
22. Los países anglo-holando-francófonos, situados en Centroamérica, el Caribe y el norte de América del Sur no tienen lazos importantes con los de América Latina, pero son vecinos y comparten una zona conflictiva. Algunos de estos nuevos estados pueden verse envueltos en guerras internas o internacionalizadas. Sus fuerzas militares de raíces europeas están más cerca de los patrones de acción de las naciones africanas descolonizadas en los sesenta y setenta que de las de América Latina. Por esta razón las dejamos de lado en nuestro análisis.
23. Hemos puesto al día estas referencias por país el 28 de febrero de 1990.
24. Karl von Clausewitz, *De la Guerra* (Buenos Aires: Mar Océano, 1968).
25. Erik Lundendort, *La Guerra Total* (Buenos Aires: Pleamar, 1964).
26. Sobre Brasil ver: Cap. Mario Travassos, *Projecao Continental do Brasil* (Sao Paulo: Companhia Editora Nacional); Brigadier Lysias Augusto Rodrigues, *Geopolítica do Brasil* (Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, vol XCI, 1947); Gral. José Carlos de Meira Mattos, *Brasil, Geopolítica e Destino* (Rio de Janeiro: Livraria de José Olympio, 1975); Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil* (Rio de Janeiro, Livraria de José Olympio, 1967).
- En Argentina las del Almirante J. Sturmi, *El Mar Argentino* (Buenos Aires, 1916); Cnel. Enrique Moscovi, *El Petróleo Argentino 1922-1930 y la Ruptura de los Trust Petrolíferos Ingleses y Norteamericanos el 10 de agosto de 1929* (Buenos Aires, Ferrari 1936); Mayor Carlos J. Martínez: "Movilización Industrial, su necesidad. La experiencia de la guerra" en *Revista Militar* (Buenos Aires, diciembre de 1934); Cnel. Manuel N. Savio: "Bases para la Industria del Acero en la República Argentina" en *Revista Militar* (Buenos Aires, octubre de 1942) y M.N. Sario: "Política de Producción Metalúrgica Argentina" en *Revista Militar* (Buenos Aires, diciembre de 1942); Gral. Juan E. Guglielmelli, "Geopolítica en Argentina" en *Estrategia*.
- En Chile ver los materiales citados en G. Arriagada, *El Pensamiento Geopolítico...op. cit.*; y en John Child "Geopolitical Thinking in Latin America" in *Latin America Research Review* XIV (2).
27. Ver Buenaventura Caviglia: *PSP Psicopolítica: Verdadera Dimensión de la Guerra Subversiva* (Montevideo: Ediciones Aureas, 1974); Alberto D. Faleroni: *De Rusia a Vietnam, Gran Estrategia Soviético-China* (Prólogo de José Díaz de Villegas). (Buenos Aires: Circulo Militar. Biblioteca del Oficial, 1969) y *La Guerra de la Cuarta Dimensión* (Buenos Aires: Ed. Rioplatense, 1976).
28. Ver los trabajos de Arriagada y Perelli.
29. Ernesto Che Guevara, *Pasajes de la Guerra Revolucionaria* (Buenos Aires, Spl, 1961); Régis Debray: *Revolución en la Resolución* (Montevideo, Sandino, 1966).

30. Un repaso a los problemas que involucran el uso de la fuerza militar entre estados en América Latina apuntan casi exclusivamente a conflictos fronterizos persistentes, como el de Argentina con Chile por ciertas islas y canales en Tierra del Fuego, el de Ecuador con Perú en la Amazonia y el de Colombia con Venezuela en la zona de Maracaibo. Pero, no parecen conducir a confrontaciones en gran escala.

Herencias de guerras anteriores mantienen latentes conflictos como el de Chile con Perú y Bolivia por el desierto de Atacama y puertos del norte o el de El Salvador con Honduras. Sin embargo, parecen superados al igual que el que puso a Bolivia frente a Paraguay en los años treinta.

Argentina es el único país que mantiene un conflicto extra-continental, y también el único que pasó, recientemente, por una confrontación militar de tipo clásico entre estados, aunque limitada al escenario de las islas Malvinas. Sin embargo, en lo inmediato, no parece haber riesgo alto de reinicio de hostilidades con Gran Bretaña.

Algunos estados, por ejemplo Uruguay, han firmado tratados muy completos que prácticamente eliminan la posibilidad de disputas fronterizas. Otros están cerca de esa situación, aunque el control de fronteras devenga un problema que puede crear conflictos, aunque solubles a niveles policiales, como México y Brasil.

Aún en Centroamérica la guerra tiene más el carácter de conflicto civil que guerra entre estados, pese al carácter internacionalizado que asumió.

Estos hechos hacen que la principal hipótesis de conflicto manejada por las corporaciones militares de América Latina refiera a un enemigo ubicado dentro de sus fronteras.

31. Por ejemplo, la Reichwehr al transformarse en la Wehrmacht fue parte fundadora del régimen nazi. La fuerza creada para respaldar a un régimen democrático en una sociedad capitalista optó por apoyar al nazismo, al percibir que la alternativa socialista conducía a la anarquía y a la disolución del orden, poniendo, además, en juego a nuevas fuerzas como la SA, hecho que eliminaba el monopolio de la corporación. Más adelante las relaciones entre la Wehrmacht y la nueva corporación, la SS, también fueron tormentosas, aunque encubierta por la gran confrontación bélica comenzada en 1939.

32. Citado por Fogelman: "Armed Forces and Society in Western Germany" in Janowitz and Jaques Van Doorn, *On Military Ideology* (Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971).

33. La referencia es Erving Goffman, "Characteristics of Total Institutions" en M.R. Stein et alii, *Identity and Anxiety. Survival of the Person in Mass Society* (New York: Free Press, 1967), y del mismo autor *Internados* (Buenos Aires: Amorrortu, 1971).

34. Michel de Foucault, *Vigilar y Castigar* (México: Siglo XXI, 1983).

35. Stepan insiste en la necesidad de mejorar la competencia profesional de las Fuerzas Armadas. La incapacidad demostrada por los argentinos en el conflicto de Malvinas para poder llevar adelante operaciones conjuntas, es un indicador de pérdida de eficiencia y eficacia. Las disputas políticas entre los servicios impidieron una acción profesional adecuada. También Stepan señala el interés de las Fuerzas Armadas brasileñas de mejorar su capacidad profesional, que había sido dejada de lado en aras de la administración política de la sociedad desde 1964. Ver Alfred Stepan, *Repensando los Militares en Política* (Buenos Aires: Planeta, 1988). Precisamente, en Brasil, el principal servicio armado, el ejército, ha 90.00.15 lanzado un plan de renovación tecnológica y reorganización de sus fuerzas, el Força Terrestre siguiendo ese camino. En la España post-franquista, las "atrasadas" y "politizadas" fuerzas militares también encaran un plan renovador, el META. Esto es parte de un acuerdo de más vasto alcance realizado entre la clase política española y los mandos de las FAS en busca de una reforma a largo plazo que, en principio se estima durará unos quince años. El acuerdo implica que, cualquiera sea el ganador de las sucesivas elecciones que se realicen deberá llevar adelante el acuerdo. Hasta el presente, no sabemos de la existencia de propuestas similares en otros países latinoamericanos, especialmente en algunos de los más relevantes: la Argentina, donde, sin embargo, dentro de la propia corporación armada, entre sus servicios y dentro de ellos hay una fuerte polémica acerca de que modelo de cambio debe adoptarse.

En este país la discusión se da dentro de la corporación armada y hay que señalar la oposición de quienes desean una fuerza armada donde el alto nivel tecnológico a alcanzar es el centro de la propuesta, y quienes, sin descartar esto último, siguen considerando que la clave está en la elaboración de una doctrina institucional cuya base está en el

mantenimiento de los valores tradicionales de honor, valentía, desinterés, etc. de sus integrantes, quienes deberán atender hipótesis de conflicto exterior e interno al mismo tiempo.

36. José Ortega y Gasset: *España Invertebrada* (Madrid: Revista de Occidente, 1952).

37. Samuel Finer, *The Man on Horseback...* op. cit.

38. Gwyn Harries-Jenkins & Jacques Van Doorn (eds), *The Military and the Problem of Legitimacy* (London-Beverly Hills: Sage, 1976).

39. Las responsabilidades respecto al pasado entran en este campo, especialmente las referidas a los abusos sobre los derechos humanos de las personas alcanzadas por la represión durante los regímenes dictatoriales. En Argentina las Fuerzas Armadas aceptaron que se juzgase a los mandos superiores, las Juntas Militares, exceptuando la última, pero ello fue posible, sustancialmente, por el resultado adverso en la guerra con Gran Bretaña. También hubo otros juicios, como el del Gral. Camps y sus asociados, por la proclamada intención de este último de obtener trascendencia para su "banalidad diabólica". Pero otros casos famosos (como el del Cap. Astiz) no pudieron culminar por el freno corporativo: el principio de la obediencia debida. En abril de 1987 un planteamiento dentro del ejército, liderado por el jefe de una de las dos compañías de comando que participaron en el conflicto del Atlántico Sur, el Tte. Cnel. Aldo Rico, creación simbólica del "nuevo militar" para el "nuevo ejército" que propugna uno de los "partidos militares", provocó la sanción de una nueva ley, reconociendo el principio de obediencia debida que, en los hechos cubrió a casi todos los involucrados en estos hechos. Posteriormente todos los "partidos militares" y algunos aliados civiles comenzaron una campaña de reivindicación de las Fuerzas Armadas por su actuación en contra de los subversivos a partir de 1975. Luego de otra rebelión de Rico en enero de 1988 y una del Gral. Mohammed Ali Seineldín en diciembre de 1988 se profundizó el enfrentamiento entre los partidos militares, pero, de hecho se avanzó en esa reivindicación. A ello contribuyó el oscuro episodio del asalto al Regimiento de Infantería ubicado en La Tablada en las afueras de Buenos Aires en enero de 1989. Poco después de asumir Carlos Menem como presidente, en 1989 se dió un amplio indulto a miembros de las Fuerzas Armadas. Ver el trabajo de Carina Perelli en este libro: "Legados..."

En Brasil ni siquiera ha podido plantearse este tema en la agenda pública. Tampoco se pudo avanzar mucho en Guatemala. En Uruguay motivó un enfrentamiento inter e intra partidario, resuelto con la concesión de una ley que impide investigar es pasado protegiendo a toda la corporación militar. Aunque las Fuerzas Armadas apoyaron el proceso de transición hacia la democracia, no aceptaron ninguna responsabilidad hacia el pasado que pudiese ser percibida como un juicio adverso respecto a la legitimidad de la acción emprendida en los años setenta. Tras el tema derechos humanos, los militares percibían el intento de sectores de la sociedad civil y de la clase política de condenarlos en tanto institución. La clase política uruguaya, inhábilmente, dejó convertir un tema que constituye un *agreement on fundamentals* en un juego inter e intra partidario, que puso en peligro el proceso de reconstrucción democrática. Afortunadamente pudo superarse. Ver: Carina Perelli, "Legados..." en este libro.

Los israelíes al condenar a Eichmann, mostraron la importancia de ciertas posiciones éticas para poder consolidar un régimen, aunque sus efectos prácticos solo fuesen simbólicos. En Argentina, ese fue el alcance que se quiso dar a los juicios a los comandantes generales, en el entendido que dichos juicios no ponían a la totalidad de la corporación armada en el banquillo de los acusados. En circunstancias en que la corporación militar no fue derrotada totalmente (Malvinas fue solo un episodio parcial en lo material, teniendo mayor repercusión en el ámbito ideológico y político de las Fuerzas Armadas) y percibe el tema de los abusos de los derechos humanos como un intento de deslegitimar la existencia misma de la institución, las Fuerzas Armadas presionan para impedir todo tipo de enjuiciamiento.

Los recientes procesos de Argentina y Uruguay ilustran sobre los errores que pueden producirse por no considerar las diversas percepciones que tienen del proceso histórico las élites militares y sus sucesores en el manejo político de origen partidario tradicional. Estas tienden a considerar a los militares como derrotados o al menos así lo transmiten a sus votantes y adherentes. Las Fuerzas Armadas tienden, en cambio, a considerar que han triunfado, sustancialmente frente a los enemigos internos y que, precisamente gracias a estos procesos pueden los dirigentes partidarios retornar a la administración cotidiana de sus

países. De esa experiencia se desprende que hay que saber desactivar a tiempo un problema que carece de salida sin costos elevados, que implica problemas de estabilidad política en el futuro y dificultades para poder conseguir implantar en las Fuerzas Armadas una ideología que sustente el régimen democrático.

Hoy a comienzos de 1990 el conflicto se presenta en Chile, aunque allí el liderazgo personal de Pinochet puede atenuar las responsabilidades a atribuir a las Fuerzas Armadas, aunque por contrapartida la acción constante de movimientos de defensa de derechos humanos ha llevado a coleccionar altos grados de evidencias contra ellas. Dependerá de la habilidad de la clase política buscar una salida adecuada al punto. El Cardenal Silva Enríquez ha esbozado ya una salida en base a un perdón mutuo.

# Bibliografía

## Bibliografía general sobre relaciones cívico-militares.

- Abrahamson, Bengt. *Military Professionalism and Political Power*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1972.
- Albertoni, Ettore A. *Dottrina della Classe Politica e Teoria delle Elite*. Milano: Giuffrè, 1985.
- Ambler, John Stewart. *Soldiers Against the State: The French Army In Politics*. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1968.
- Andreski, Stanislaw. *Military Organization and Society*. London: Routledge and Kegan Paul, 1968.
- Arriagada, Genaro. *Seguridad nacional y política*. Santiago: CISEC, 1976  
 ----. *El pensamiento político de los militares: estudios sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay*. Santiago: CISEC, 1981.
- Aubrey, Crispin. *Who Is Watching You? Britain's Security Services and the Official Secrets Act*. Harmondsworth, England: Penguin, 1981.
- Bañón, Rafael, y José Antonio Balmeda, eds. *La Institución militar y el estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1985.
- Basluk, Victor, "US National Security and Third World Wars: Towards a Strategy for the 21st Century". *SWORD Papers* 4, February 23, 1987.
- Bayliss, J, et. al. *Contemporary Strategy: Theories and Policies*. New York: Holmes and Meier, 1975.
- Baynes, J.C.M. *The Soldier in the Modern Society*. London: Eyre Methuen, 1972.
- Berghahan, Volker R. *Militarism: The History of an International Debate, 1861-1979*. London: Cambridge University Press, 1984.
- Bermudez, Lilla. *Guerra de baja intensidad*. Mexico: Siglo XXI, 1987
- Blener, Henry, "Armed Forces and National Modernization: Continuing the Debate" *Comparative Politics* 16, No.1 (1983): 1-16.
- Binnendijk, Hans, ed. *Authoritarian Regimes in Transition*. Washington D. C.: U.S. Department of State, Foreign Service Institute, 1987.
- Bonnet, Gabriel. *Las Fuerzas Insurreccionales y revolucionarias*. Madrid: Ediciones Cid, 1967.
- Brekinridge, Scott D. *The CIA and the US Intelligent System*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1986.
- Busquets, Juan. *El militar de carrera en España*. Barcelona: Ariel, 1967.  
 ----. *Pronunciamiento y golpes de estado en España*. Barcelona: Planeta, 1971.
- Campbell, Donald T., y Thelma H. McCormack. "Military Experience and Attitudes Toward Authority". *American Journal of Sociology* 62 (1957): 482-90.
- Clapham, Christopher, y George Philip. *The Political Dilemmas of Military Regimes*. Totowa, N.J.: Barnes and Noble, 1985.

- Clausewitz, Carl von. *On War*. Ed. y trad. Michael Howard and Peter Paret. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.
- Cochran, Charles L., ed. *Civil-Military Relations: Changing Concepts in the Seventies*. New York: Free Press, 1974.
- Cotton, Charles, A. "Institutional and Occupational Values in Canada's Army". *Armed Forces and Society* 8 (1981): 99-110.
- Crouch, Harold A. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1978.
- De Benedetti, F., ed. *Il Potere Militare in Italia*. Bari, Italia: Laterza, 1971.
- Debray, Régis. *Revolución en la revolución*. Montevideo: Sandino, 1966.
- Demeter, Karl. *The German Officer-Corp in Society and State*. New York: Praeger, 1965.
- Díaz-Alegria, Manuel. *Ejército y sociedad*. Madrid: Alianza, 1972.
- Downes, Cathy J. "To Be or Not to Be a Profession: The Military Case". *Defense Analysis* 1 (1985): 147-71.
- Earle, Edward Mead, ed. *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971.
- Ellis, Joseph y Robert Moore. *School for Soldiers: West Point and the Profession of Arms*. London: London University Press, 1974.
- Evans, Peter B. Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Faleroni, Alberto D. *La guerra de la cuarta dimensión*. Buenos Aires: Rioplatense, 1976.
- Fain, Tyrus G., ed. *The Intelligence Community: History, Organization and Issues*. New York: Bowker, 1977.
- Faligot, Roger y Pascal Krop. *La Pologne: Les Services Secrets Français, 1944-1984*. Paris: Du Soleil, 1985.
- Feld, M. *The Structure of Violence: Armed Forces as Social Systems*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1977.
- Ferrero, Guglielmo. *Militarism*. London: Ward, Lock, 1902.
- Finer, Samuel E. *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics*. London: Pall Mall Press, 1962.
- "The Retreat to Barracks: Notes on the Practice and Theory of Military Withdrawal From Seats of Power". *Third World Quarterly* 7, No.1 (1985): 16-30.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar*. Mexico: Siglo XXI, 1983.
- Gamba, Virginia. *The Falklands/Malvinas War: A Model for North-South Crisis Prevention*. Boston: Allen and Unwin, 1987.
- García, Prudencio. *Ejército, Presente y Futuro: Un Ejército Polémico y Paz Internacional*. Madrid: Alianza, 1975.
- Giradet, Raoul, ed. *La Crise Militaire Française, 1945-1962: Aspects Sociologiques et Ideologiques* Paris: Armand Collin, 1964.
- Goisman, Nancy L., y David R. Segal, eds. *The Social Psychology of Military Service*. Beverly Hills, Calif: Sage, 1976.
- Goodpaster, Andrew J. et. al. *Civil-Military Relations*. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1977.

- Goytisolo, Juan. *En los reinos de Taifa*. Barcelona: Seix Barral, 1986.
- Granillo Fernandez, Abraham, *La paz comunista o la continuación de la guerra por otros medios*. Buenos Aires: Círculo Militar, 1970.
- Harrles-Jenkins, Gwyn y Jaques van Doorn, eds. *The Military and the Problem of Legitimacy*. London: Sage, 1976.
- , eds. *Armed Forces and the Welfare State*. London: MacMillan, 1982.
- Hastings, Max y Simon Jenkins, *The Battle for the Falklands*. London: Michael Joseph, 1983.
- Heller, Claude, ed. *El Ejército como agente de cambio social*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Herspring, Dale R. e Ivan Volgyes, eds. *Civil-Military Relations in Communist Systems*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1978.
- Higham, Robin. *The Military Intellectuals in Britain, 1918-1939*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1966.
- Hopple, Gerald W., y Bruce Watson. *The Military Intelligence Community*. Boulder Colo.: Westview Press, 1985.
- Horne, Alistair. *A Savage War of Peace: Algeria, 1954-1962*. New York: Viking, 1977.
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957.
- , ed. *Changing Patterns of Military Politics*. New York: Free Press, 1962.
- , *Political Order In Changing Societies*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968.
- Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press, 1960.
- , *The Military in the Political Development of New Nations: An Essay In Comparative Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- , *Military Conflict: Essays In the International Analysis of War and Peace*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1975.
- , *Military Institutions and Coercion In the Developing Nations*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- , ed. *Civil-Military Relations: Regional Perspectives*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1981.
- Janowitz, Morris and Jacques van Doorn, eds. *On Military Ideology*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.
- , eds. *On Military Intervention*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.
- Kelleher, Catherine, ed. *Political-Military Systems: Comparative Perspectives*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1974.
- Kennedy, Gavin. *The Military in the Third World*. London: Duckworth, 1974.
- Klare, Michael T. *American Arms Supermarket*. Austin: University of Texas Press, 1984.

- Klare, Michael T. y Peter Kornbluh, eds. *Low-Intensity Warfare: Counterinsurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties*. New York: Pantheon, 1988.
- Kolkowitz, Roman y Andrej Korbonski, eds. *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats: Civil-Military Relations In Communist and Modernizing Societies*. London: Allen and Unwin, 1982.
- Kolodziej, Edward A. *Making and Marketing Arms: The French Experience and Its Implications for the International System*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987.
- Kourvetaris, George A., y Betty A. Dobratz, eds. *World Perspectives in the Sociology of the Military*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1977.
- Lang, Kurt. *Military Institutions and the Sociology War: A Review of Literature with Annotated Bibliography*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1972.
- Lasswell, Harold. "The Garrison State". *American Journal of Sociology* 46, (1941): 455-68.
- . "The Garrison State and the Specialist on Violence". *American Journal of Sociology* 47. (1944): 643-49.
- Lernoux, Penny. *Cry of the People: The Struggle for Human Rights in Latin America-The Catholic Church in Conflict with the US Policy*. New York: Penguin, 1982.
- Liebkecht, Karl. *Militarism*. New York: Huebsch, 1917.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1988.
- Lowenthal, Mark M. *U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy*. New York: Praeger, 1984.
- Ludendorff, Erich. *La guerra total*. Buenos Aires: Pleamar, 1961.
- Lyons, Geno y John Masland. *Education and Military Leadership*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959.
- Machiavelli, Niccolo. *The Prince and The Discourses*. New York: Modern Library, 1950.
- McWilliam, Wilson, C., ed. *Garrisons and Government: Politics and the Military in New States*. San Francisco: Chandler, 1967.
- Mandeville, Lucien. "Syndicalism and the French Military System" *Armed Forces and Society* 2 (1976): 539-52.
- Maniruzzaman, Talukder. *Military Withdrawal from Politics: A Comparative Study*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1987.
- Martin, Michel Louis. *From Warrior to Manager: The French Military Establishment Since 1945*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1981.
- Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*. Trad. H.D. Kahn, ed. y rev. A. Livingston. New York: McGraw-Hill, 1939.
- Moskos, Charles. *The American Enlisted Man: The Rank and File in Today's Military*. New York: Russell Sage Foundation, 1970.

- "From Institution to Occupation: Trends In Military Organization". *Armed Forces and Society* 4 (1978): 41-50.
- Moskos, Charles y Frank Wood. *The Military: More Than Just a Job*. Elmsford Park, N.Y.: Pergamon Press, 1987.
- Nordlinger, Eric A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1977.
- Odetola, Theophilus. *Military Regimes and Development: A Comparative Analysis of African States*. London: Allen and Unwin, 1982.
- Oseth, John M. *Regulating U.S. Intelligence Operations: A Study in Definition of the National Security Interest*. Lexington: University of Kentucky Press, 1985.
- Paret, Peter. *French Revolutionary Warfare from Indochina to Algeria: The Analysis of a Political and Military Doctrine*. New York: Praeger, 1964.
- , Clausewitz and the State. New York: Oxford University Press, 1976.
- , ed. *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986.
- Pasquino, Gianfranco. "The Italian Army: Some Notes on Recruitment". *Armed Forces and Society* 2 (1976): 205-17.
- Peri, Yoram. *Between Battles and Ballots: Israeli Military In Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Perlmutter, Amos. *The Military and Politics in Modern Times*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977.
- , "The Military in Modern Times: A Decade Later". *Journal of Strategic Studies* 9, No. 1 (1986): 5-15.
- Perlmutter, Amos y Valerie Plave Bennet, eds. *The Political Influence of the Military*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980.
- Richelson, Jeffrey T. *The United States Intelligence Community*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1985.
- Rouquié, Alain. *La Politique de Mars: Les Processus Politiques dans les Partis Militaires*. Paris: La Sycomore, 1981.
- Rowe, Peter y Christopher Whelan. *Military Intervention in Democratic Societies*. London: Croom Helm, 1985.
- Sarkesian, Sam. *The Professional Army Officer in Changing Society*. Chicago: Nelson-Hall, 1975.
- , *Beyond the Battlefield: The New Military Professionalism*. New York: Pergamon Press, 1981.
- Schelling, Thomas C. *Arms and Influence*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977.
- , *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.
- Simon Sheldon W., ed. *The Military and Security in the Third World: Domestic and International Impacts*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1978.
- Snyder, G. *Deterrence and Defense: Towards a Theory of National Security*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1961.

- Stouffer, Samuel A., et. al. *The American Soldier*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949.
- Stover, William J. *Military Politics in Finland: The Development of Governmental Control over the Armed Forces*. Washington D.C.: University Press of America, 1981.
- Sun Tzu. *The Art of War*. Trad. Samuel B. Griffith, New York: Oxford University Press, 1971.
- Thomas, Jean Pierre Huber, y Christian Rozenzveig. "French NCO's Career Strategies and Attitudes". *Armed Forces and Society* 8 (1982): 275-301.
- Trinquier, Roger. *La guerra moderna*. Buenos Aires: Rioplatense, 1973.
- . *Guerra, subversión, revolución*. Buenos Aires: Rioplatense, 1973.
- Vaghts, Alfred. *History of Militarism: Romance and Realities of a Profession*. New York: Norton, 1959.
- van Doorn, Jacques, ed. *Armed Forces and Society*. The Hague: Mouton, 1968.
- .ed. *The Military Profession and Military Regimes*. The Hague: Mouton, 1969.
- .ed. *On Military Intervention*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.
- . *The Soldier and Social Change*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1975.
- Van Gils, M.R., ed. *The Perceived Role of the Military*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.
- Wayman, Frank Whelon. *Military Involvement in Politics: A Casual Model*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1975.
- Welch, Claude E., ed. *Soldier and State in Africa*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1970.
- Welch, Claude E. y Arthur Smith. *Military Role and Rule: Perspectives on Civil-Military Relations*. North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1974.
- Welch, Claude E., Jr. ed. *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*. Albany: State University of New York Press, 1976.
- . "Civil-Military Relations: Perspectives from the Third World". *Armed Forces and Society* 11, No. 2 (1985): 183-98.
- Woodis, Jack. *Arms and Politics*. London: Lawrence and Wishart, 1977.
- Wolpin, Miles D. "Marx and Radical Militarism in the Developing Nations". *Armed Forces and Society* 4, No. 2 (1978): 245-64.
- . *Militarism and Social Revolution in the Third World*. Totowa, N.J.: Allanheld, Osmun, 1981.
- . *Militarization, Internal Repression and Social Welfare in the Third World*. London: Croom Helm, 1986.
- Wright, Quincy. *The Study of War*. Chicago: University of Chicago Press, 1934.
- Yarmolinsky, Adam. *The Military Establishment*. New York: Harper and Row, 1971.

## Bibliografía general sobre relaciones cívico-militares en latinoamérica

- Barreiro, Julio. *Violencia y política en América Latina*. México: Siglo XXI, 1976.
- Beltrán, Virgilio R. ed. *El papel político y social de las FFAA en América Latina*. Caracas: Monte Avila, 1970.
- Black, Jan Knoppers. *Sentinels of Empire: The United States and Latin American Militarism*. New York: Greenwood Press, 1986.
- Briano, Justo P. *Geopolítica y geoestrategia americana*. Buenos Aires: Pleamar, 1966.
- Calvert, Peter. "Demilitarization in Latin America" *Third World Quarterly* 7, No. 1 (1985): 31-43.
- Calvo, Roberto. *La Doctrina militar de la Seguridad Nacional*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1979.
- Cammack, Paul. "Democratization: A Review of the Issues". *Bulletin of Latin American Research* 4, No.2 (1985): 39-46.
- Cammack, Paul, y Phillip O'Brien, eds. *Generals in Retreat: The Crisis of Military Rule in Latin America*. Manchester, England: University of Manchester Press, 1985.
- Carranza, Marlo Esteban. *Fuerzas Armadas y Estado de excepción en América Latina*. México: Siglo XXI, 1978.
- Caviglia, Buenaventura. PsP. *Psicopolítica: verdadera dimensión de la guerra subversiva*. Montevideo: Azules, 1974.
- Chiavenato, Julio J. *Geopolítica, arma do fascismo*. Sao Paulo: Global, 1981.
- Child, Jack. "La paz interamericana y el sistema de seguridad después de la crisis de las Malvinas/Falklands". *Geopolítica* 26 (1984): 23-34.
- , *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels Among Neighbors*. New York: Praeger, 1985.
- , "Interstate Conflict, Conflict Resolution, and Arms Transfers". *Latin American Research Review* 20, No.2 (1985): 172-81.
- , ed. *Regional Cooperation for Development and the Peaceful Settlement of Disputes in Latin America*. Boston: Martinus Nijhoff, 1987.
- , *Antarctica and South American Geopolitics: Frozen Lebensraum*. New York: Praeger, 1988.
- Child, John. *Unequal Alliance: The Interamerican Military System, 1938-1978*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1980.
- Coll, Alberto R., y Anthony C. Arend. *The Falklands War: Lessons for Strategy, Diplomacy and International Law*. Boston: Allen and Unwin, 1985.

- Collier, David, ed. *The New Authoritarianism In Latin America*. Princeton N.J. Princeton University Press, 1979.
- Comblin, Joseph. *Pouvoir Militaire dans l'Amérique Latine*. Paris: Pion Delarges, 1977.
- . *La doctrina de la seguridad nacional*. Santiago: Vicaría de la Solidaridad, 1979.
- Crahan, Margaret E. *Human Rights and Politics in the Americas*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1982.
- Cuellar, Oscar. "Notes on Political Participation of the Military in Latin America". *International Journal of Politics* 1, No. 2-3. (1971): 110-51.
- de Castro, Teresinha. "La crisis de las Malvinas y sus reflejos". *Geopolítica* 9, No. 26 (1983): 29-34.
- . "O Atlántico Sur: contexto regional". *A Defesa Nacional* 714 (Julio 1984): 91-108.
- Domínguez, Jorge I. "Los conflictos internacionales en América Latina y la amenaza de guerra". *Foro Internacional* 25, No. 1 (julio-setiembre 1984): 1-13.
- Echeverri U. Alvaro. *El poder y los militares: un análisis de los ejércitos de Colombia y Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial Sudamericana, 1976.
- Felt, Edward. *The Armed Bureaucrats: Military-Administrative Regimes and Political Development*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.
- Fishel, John T., y Edmund S. Cowan. "Civil-Military Operations and the War for Moral Legitimacy in Latin America". *SWORD Papers* 8, n.d.
- Fitch, John Samuel. "The Political Impact of U.S. Military Aid to Latin America". *Armed Forces and Society* 5, No. 3 (1979): 360-86.
- ."Integrating the Military" *Harvard International Review* 8, No. 1 (1986): 18-19, 23-24, 28.
- Fruhling, Hugo, Carlos Portales y Augusto Varas, *Estado y Fuerza Armada*. Santiago: FLACSO, 1982.
- Gallon Girardo, Gustavo. *La república de las armas*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular, 1981.
- Gamba, Virginia. "The Role of the Military In the Process of Transition" Documento de trabajo presentado en el seminario "Reinforcing Democracy in Latin America". Carter Center, Emory University Atlanta, Georgia, noviembre, 1986.
- Gonzalez Casanova, Pablo ed. *No Intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*. México: Siglo XXI, 1983.
- . *Los militares y la política en América Latina*. México: Océano 1988.
- Goodman Louis W. "Civil-Military Relations" *Harvard International Review* 8 (1986): 13-16.
- Grindel, Merilee S. "Civil-Military Relations and Budgetary Politics in Latin America". *Armed Forces and Society* 13, No. 2 (1987): 255-75.
- Guevara, Ernesto. *Pasajes de la guerra revolucionaria*. Buenos Aires: n.p. 1961.

- Hartlyn, Jonathan. "Military Governments and the Transition to Civilian Rule". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 26, No. 2 (1984): 245-81.
- Herrera Lasso, Luis "Crecimiento económico, gasto militar, industria armamentista y transferencia de armas en América Latina". *Foro Internacional* 23, No. 3 (enero-marzo 1983): 242-65.
- Herrick, Robert M., John T. Fishel y Max Manwaring "Operational Excellence (The Essence of Counterinsurgency)". *SWORD Papers*, 7, 22 de julio, 1987.
- Herrick, Robert M., M.G. Manwaring, L. Duryea, J.T. Fishel, y S.C. Donehoo. "What Is To Be Done: Counterinsurgency". *SWORD Papers* 1, 15 de julio, 1986.
- Licastro, Julián. "Unión Latinoamericana de la teoría a la práctica". *Estudios Geopolíticos y Estratégicos* 9 (diciembre, 1983): 73-77.
- Lipset, S. M. y A. Solari. eds. *Desarrollo en América Latina*. Stanford Calif.: Stanford University Press, 1964.
- Lagos, Humberto y Arturo Chacón. *La religión y las FFAA y de orden*. Santiago: Rehue, 1986.
- Lechner, Norbert ed. *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI, 1980.
- Levy, Daniel "Comparing Authoritarian Regimes in Latin America: Insights from Higher Education Policy". *Comparative Politics* 14, No.1 (1981): 31-52.
- Lleuwen, Robert. *Arms and Politics in Latin America*. New York: Council on Foreign Relations, 1961.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan eds. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1978.
- Looney, Robert E. *The Political Economy of Latin America Defense Expenditures*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1986.
- López, Jaime Pinzón y Reynaldo Muñoz Cabrera. *América Latina: Militarismo, 1940-1975*. Bogotá: Oveja Negra, 1983.
- Loveman, Brian y Thomas J. Davies Jr. *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1978.
- Lowenthal, Abraham F. y J. Samuel Fitch, eds. *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes and Meler, 1986.
- Lowy, Michael y Eder Sader. "The Militarization of the State in Latin America". *Latin American Perspectives* 12, No. 4 (1985): 7-40.
- Malloy, James M. ed. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. London: Feffer and Simons, 1977.
- Malloy, James M., y Mitchell A. Seligson, eds. *Authoritarian and Democrats: Regime Transition in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.
- Manwaring, Max G. y Robert M. Herrick. "A Threat-Oriented Strategy for Conflict Control". *SWORD Papers* 2, 6 de noviembre, 1986.
- Marini, Alberto. *De Clausewitz a Mao Tse-Tung: la guerra subversiva y revolucionarla*. Buenos Aires: Círculo Militar, 1968.

- , *Estrategia sin tiempo: la guerra subversiva y revolucionaria*. Buenos Aires: Círculo Militar, 1971.
- Marini, José F. *Geopolítica latinoamericana de integración*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Aérea, 1987.
- Marko<sup>o</sup>, John y Silvio R. Duncan Baretta. "What We Don't Know About Coups: Observations on Recent South American Politics". *Armed Forces and Society* 12, No. 2 (1986): 207-35.
- Martin del Campo, Julio Labastida, ed. *Dictaduras y dictadores*. México: Siglo XXI, 1986.
- Martz, John, ed. *U.S. Policy in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1988.
- McAllister, Lylen, Anthony Maingot y Robert A. Potash, eds. *The Military in Latin American Sociopolitical Evolution: Four Case Studies*. Washington D.C.: Center for Research in Social Systems, 1970.
- Mercado Jarrin, Edgardo. "Coyuntura geopolítica latinoamericana". *Estudios Geopolíticos y Estratégicos* 9 (diciembre, 1983): 5-20.
- Mouzells, Nicos. "On the Rise of Postwar Military Dictatorships: Argentina, Chile, Greece". *Comparative Studies in Society and History* 28, No.1 (1986): 55-80.
- Needler, Martin C. "The Military Withdrawal from Power in South America". *Armed Forces and Society* 6, No.4 (1980): 614-24.
- , "Why the Military Leaves the Power". *Harvard International Review* 8, No. 6 (1986): 10-12, 17.
- Nordlinger, Eric A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1977.
- North, Lisa "Civil-Military Relations in Argentina, Chile and Peru". *Politics of Modernization Series* No.2. Berkeley, Calif.: Institute of International Studies, 1966.
- Nunn, Frederick M. *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.
- Nyrop, Richard F. *Guatemala: A Country Study*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984.
- O'Donnell, Guillermo. "Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics". Berkeley, Calif.: Institute of International Studies, 1973.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, y Lawrence Whitehead, eds. *Transitions From Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Olmos, Mario E. *La cooperación Argentina-Brasil: núcleo impulsor de la integración latinoamericana*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1986.
- Pena, Alfredo. *Democracia y golpe militar*. Bogotá: Carlos Valencia, 1979.
- Pérez Liañez, María Angélica, ed. *Las Fuerzas Armadas en la sociedad civil*. Santiago: CISEC, 1978.
- , ed. *Subversión y contrasubversión*. Santiago: CISEC, 1978.

- Phillip, George. "Autoritarismo militar en América del Sur: Brasil, Chile, Uruguay y Argentina". *Foro Internacional* 25 (1984):57-76.
- Pittman, Howard T. *Geopolitics in the ABC Countries: A Comparison*. Ph.D. Dissertation, The American University, 1981.
- Procesos de reconciliación nacional en América Latina*. Bogotá: Instituto de Estudios Liberales, 1986.
- Quagliotti de Bellis, Bernardo. "Nacionalismo e integración". *Geosur* 4 (diciembre, 1979).
- Rattenbach, Benjamin. *El sistema social-militar en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Pleamar, 1972.
- Reif, Linda L. "Seizing Control: Latin American Military Motives, Capabilities, and Risks". *Armed Forces and Society* 10 No.4 (1984): 563-82.
- Remmer, Karen L. "Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America". *Comparative Politics* 17, No.3 (1985): 253-75.
- Richards, Gordon. "Stabilization Crises and the Breakdown of Military Authoritarianism in Latin America". *Comparative Political Studies* 18, No. 4 (1986): 449-85.
- Ropp, Steve C. *Panamerican Politics: From Guarded Nation to National Guard*. New York: Praeger, 1982.
- Rouqué, Alain. *El estado militar en América Latina*. Trad. Daniel Zadunaisky. México: Siglo XXI, 1984.
- Rouqué, Alain y Jorge Schvazer, eds. *¿Cómo renacen las democracias?* Buenos Aires: Emecé, 1985.
- Sandoval, Isaac. *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*. México: Siglo XXI, 1979.
- Santos, Juan Manuel et. al. *Seguridad Nacional y bien común*. Santiago: CISEC, 1978.
- Schmitter, Philippe, ed. *Military Rule in Latin America*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1973.
- Schultz, Lars. *National Security and United States Policy Toward Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987.
- Tiano, Susan. "Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the Mid-1960's". *Latin American Research Review* 21, No.1 (1986): 73-98.
- Varas, Augusto, ed. *Transición a la democracia: América Latina y Chile*. Añavillo, Chile: ACHIP, 1984.
- , *Militarization and the international Arms Race in Latin America*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.
- , ed. *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988.
- , *La política de las armas en América Latina*. Santiago: FLACSO, 1988.
- Vasconi, Tomás Amadeo. *Gran capital y militarización en América Latina*. México: Era, 1978.

- Vellz, Claudio, ed. *The Politics of Conformity in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 1967.
- Villegas, Osiris. *Guerra revolucionaria comunista*. Buenos Aires: Círculo Militar, 1962.
- Wesson, Robert, ed. *New Military Politics in Latin America*. New York: Praeger, 1986.
- , ed. *The Latin American Military Institution*. New York: Praeger, 1986.
- Wlarda, Howard J. "The Military and Democracy". *Harvard International Review* 8, No.6 (1986), 18-19, 23-24, 28.
- Wolpin, Miles. "Military Radicalism in Latin America". *Journal of Latin American Studies and World Affairs* 23, No. 4 (1981): 395-428.

## **América Central y el Caribe**

- Aguilera Peralta, Gabriel. *La Integración militar en Centroamérica*. San José, Costa Rica: INCEP, n.d..
- Atkins, G. Pope. *Arms and Politics in the Dominican Republic*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1981.
- Chinchilla Aguilar, Ernesto. *Formación y desarrollo del ejército de Guatemala*. Guatemala: Editorial del Ejército, 1964.
- Etchinson, Don L. *The United States and Militarism in Central America*. New York: Praeger, 1975.
- Jenkins, Brian, y César Sereseres. "U.S. Military Assistance and the Guatemalan Armed Forces". *Armed Forces and Society* 3 (1977): 575-94.
- Perelra, Renato. *Panamá: Fuerzas Armadas y política*. Panamá: Nueva Universidad, 1979.

## **Argentina**

- Aguilar, F. R., et.al. *Operaciones terrestres en las Islas Malvinas*. Buenos Aires: Círculo Militar, 1985.
- Andrada, B.H.. *Guerra aérea en las Malvinas*. Buenos Aires: Emecé, 1983.
- Atencio, Jorge. *Qué es geopolítica?* Buenos Aires: Pleamar, 1965.
- Beltrán, Virgilio R. "Political Transition in Argentina: 1982 to 1985". *Armed Forces and Society* 13, No.2 (1987): 215-33.
- Cantón, Darío. *Military Interventions in Argentina: 1900-1966*. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella, 1967.
- , *La política de los militares argentinos*. Buenos Aires: Del Instituto, 1971.

- Cardoso, Oscar Raúl, Ricardo Kirschbaum, y Eduardo van der Kooy. *Malvinas: la trama secreta*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1983.
- Ceresole, Norberto. 1988: *Crisis militar argentina*. Buenos Aires: Instituto Latinoamericano de Cooperación Tecnológica y Relaciones Internacionales, 1988.
- Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas. *Nunca más: Informe de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas*. Buenos Aires: Eudeba, 1984.
- Congraíns, Martín. *Guerra en el Cono Sur*. Lima: Ecoma, 1979.
- Cortese, Eriberto. "La Argentina: país geopolíticamente agredido". *Geopolítica* 21 (mayo, 1981): 47-50.
- Díaz Bessone, Ramón Genaro. *Guerra revolucionaria en la Argentina (1959-1978)*. Buenos Aires: Fraterna, 1986.
- Díaz Loza, Florentino. *Doctrina militar del ejército*. Buenos Aires: Peña Lillo, 1975.
- Escudé, Carlos. *La Argentina: paria Internacional?* Buenos Aires: Belgrano, 1984.
- Fink, Andrés. *Los gobiernos de facto ante el derecho y ante la circunstancia política*. Buenos Aires: Depalma, 1984.
- Fontana, Andrés. *Fuerzas Armadas: partidos políticos y transición a la democracia en Argentina*. Buenos Aires: Estudios CEDES, 1984.
- . "Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina: 1981-1982". *Kellogg Institute Working Paper No.28*. South Bend, Ind.: University of Notre Dame, 1984.
- Fraga, Rosendo María. *Ejército: del escarnio al poder (1973-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana, 1985.
- Gamba, Virginia. *Estrategia, Intervención y crisis*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1988.
- Gobbi, Hugo G. "Problemas australes argentino-chilenos". *Estrategia* 48 (setiembre-octubre 1977): 27-36.
- Goldwert, Merwin. *Democracy, Militarism and Nationalism in Argentina, 1930-1966*. Austin: University of Texas Press, 1972.
- Graham-Yool, Andrew. "Argentina: The State of Transition, 1983-85". *Third World Quarterly* 7, No.3 (1985):573-93.
- Gualco, Jorge Nelson. *Cono Sur: elección de un destino*. Buenos Aires: Fabril, 1972.
- Gugliamelli, Juan L. "Y si Brasil fabrica la bomba atómica?" *Estrategia* 34/35 (mayo-agosto, 1975): 5-21.
- . "Argentina-Brasil: enfrentamiento o alianza para la liberación?" *Estrategia* 36 (setiembre-octubre 1975): 1-29.
- . ed. *El conflicto del Beagle*. Buenos Aires: El Cid, 1978.
- . "Islas Malvinas. Exlgir definiciones" *Estrategia* 67-68 (noviembre 1980-febrero 1981): 5-17

- Hodges, Donald C. *Argentina, 1943-1987: The National Revolution and Resistance*, rev. ed. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1988.
- Imaz, José Luis. *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba, 1964.
- Leal, Jorge. "La Antártida sudamericana y latinoamericana". *Revista Militar* 711 (julio-diciembre 1983): 14-17.
- Leoni Houssay, Luis Alberto. "Debemos continuar la guerra contra Gran Bretaña?" *Revista de Temas Militares* 7 (julio-setiembre 1983): 13-25.
- . "Pinochet: el Führer sudamericano". *Revista de Temas Militares* (setiembre 1984): 5-20.
- Luna, Félix. *De Perón a Lanusse*. Buenos Aires: Planeta, 1972.
- Millenky, Edward S. *Argentina's Foreign Policies*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1978.
- . "Arms Production and National Security in Argentina". *Journal of International Studies and World Affairs* 22, No. 3 (August 1980): 267-88.
- Moneta, Carlos. "Las Fuerzas Armadas y el conflicto de las Islas Malvinas: su importancia en la política argentina y su marco regional". *Foro Internacional* 23, No. 3 (enero-marzo 1983): 266-86.
- . "Armed Forces and Democratic Government in Argentina: Towards a New Civilian-Military Relationship". Documento de trabajo presentado en una conferencia sobre transición de gobiernos militares a civiles en Sudamérica, Columbia, South Carolina, marzo 22-27, 1987.
- . "América Latina y la Antártida: posibilidades de cooperación intralatinoamericana". *Opciones* 12 (setiembre-diciembre 1987): 25-33.
- Moneta, Carlos J., Ernesto López y Aníbal Romero. *La reforma militar*. Buenos Aires: Legasa, 1985.
- Moro, Rubén O. *La guerra inaudita: historia del conflicto del Atlántico Sur*. Buenos Aires: Pleamar, 1985.
- Most, Benjamin A. "Authoritarianism and the Growth of the State in Latin America: An Assessment of Their Impacts on Argentine Public Policy, 1930-1970". *Comparative Political Studies* 13, No.2 (julio 1980): 173-203.
- Munk, Ronaldo. "Democratization and Demilitarization in Argentina, 1982-1985". *Bulletin of Latin American Research* 4, No.2 (1985):85-93.
- . "The 'Modern' Military Dictatorship in Latin America: The Case of Argentina (1976-1982)". *Latin American Perspectives* 47, No. 4 (1985): 41-74.
- O'Donnell, Guillermo. *El estado burocrático-autoritario, 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano, 1982.
- Orsolini, Mario Horacio. *La crisis del ejército*. Buenos Aires: Arayú.
- Perina, Rubén M. *Onganía, Levingston, Lanusse: los militares en la política argentina*. Buenos Aires: Belgrano, 1983.

- Petric, Antonio. *Así sangraba la Argentina: Salustre, Quijada, Larrabure*. Buenos Aires: Depalma, 1980.
- Phillip, George. "The Fall of the Argentine Military". *Third World Quarterly* 6, No. 3 (1984): 624-37.
- Plon-Berlin, David. "The Fall of Military Rule in Argentina: 1976-1983". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 27 (1985):55-76.
- Poneman, Daniel. *Argentina: Democracy on Trial*. New York: Paragon House, 1987.
- Potash, Robert A. *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945: Yrigoyen to Perón*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1969.
- , *The Army and Politics in Argentina, 1945-1962: Perón to Frondizi*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1980.
- Quintero, Carlos Alberto. *Militares y populismo (la crisis argentina desde 1966 hasta 1976)*. Buenos Aires: Temas Contemporáneos, 1978.
- Ramos, Jorge Abelardo. *Historia Política del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Roncagua, 1973.
- Ranis, Peter. "Deadly Tango: Populism and Military Authoritarianism in Argentina". *Latin American Research Review* 21, No. 1 (1986): 149-65.
- Rodríguez, Leopoldo F. "Fuerzas Armadas en Argentina". *Geosur* 7, No. 75-76 (Julio-agosto 1986): 2-48.
- Rojas, Isaac. *La Argentina en el Beagle y en el Atlántico Sur*. Buenos Aires: Codex, 1978.
- Roth, Roberto. *Los años de Onganía*. Buenos Aires: La Campana, 1980.
- Rouquél, Alain. "Military Allegiance and Political Control of the Army During the Peronist Regime (1946-1955)". *International Journal of Politics* 1, No. 2-3 (1971): 164-95.
- , ed. *Argentina, hoy*. Buenos Aires: Emecé, 1982.
- , *Poder militar y sociedad política en Argentina*, 2 vols. Trad. Arturo Iglesias Etcheagaray. Buenos Aires: Emecé, 1982.
- Ruggeri, Andrés. "Canal de Beagle: algunas reflexiones sobre el laudo arbitral". *Estrategia* 45 (marzo 1977): 48-61.
- Ruiz Moreno, Isidoro J. *Comandos en acción: el ejército en Malvinas*. Buenos Aires: Emecé, 1986.
- Salduna, Horacio. *La reforma militar*. Buenos Aires: El Cid, 1983.
- San Martín, Salvador. *El poder militar y la Nación*. Buenos Aires: Troquel, 1983.
- Saravia, José Manuel. *Hacia la salida*. Buenos Aires: Emecé, 1968.
- Scenna, Miguel Angel. *Los militares*. Buenos Aires: Belgrano, 1980.
- Snow, Peter. *Political Forces in Argentina*, rev. ed. New York: Praeger, 1979.
- Uriburu, Eduardo J. "El plan Europa, el ejército y su contribución a la estrategia del desarrollo". *Estrategia* 2, (julio-agosto 1969): 15-22.
- Vacs, Aldo César. *Discreet Partners: Argentina and the URSS Since 1917*, Trad. Michael Joyce. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984.

- Varas, Augusto. "Democratización y reforma militar en la Argentina" *Documento de Trabajo (FLACSO)*, 1986.
- Villegas, Osiris. *Políticas y estrategias para el desarrollo nacional*. Buenos Aires: Pleamar, 1969.
- . *Triunfo geopolítico argentino*. Buenos Aires: Pleamar, 1975.
- . *El conflicto con Chile en la región austral*. Buenos Aires: Pleamar, 1978.
- . "Las razones aparentes y los intereses ocultos tras la actitud británica". *Geopolítica* 24 (1982): 55.
- Wynla, Gary. *Argentina: Illusions and Realities*. New York: Holmes and Meier, 1986.

## Bolivia

- Bravo Bravo, Luis. "Bolivia: visión personal de un enigma geopolítico". *Seguridad Nacional* 23 (1982): 25-44.
- Prado Salmon, Gary. *Poder y FFAA, 1949-1982*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1984.

## Brasil

- Arruda, Antonio de. *ESG: História de sua doutrina*. Rio de Janeiro: GRD, 1980.
- Backheuser, Everardo. *A geopolítica geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.
- Barros, Alexandre de Souza Costa. "The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building". Ph.D. Dissertation, University of Chicago, 1978.
- . "Back to the Barracks: An Option for the Brazilian Military?" *Third World Quarterly* 7, No. 1 (1985): 63-77.
- Bruneau, Thomas C. "Consolidating Civilian Brazil" *Third World Quarterly* 7, No. 4 (1985): 973-87.
- Campos Coelho, Edmundo. *Em busca da identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- Carvalho, José Murilho de. "Armed Forces and Politics in Brazil: 1930-1945". *Hispanic American Historical Review* 62 (1982): 193-223.
- Castro Martínez, Pedro Fernando. *Fronteras Abiertas: Expansionismo y Geopolítica en el Brasil Contemporáneo*. México: Siglo XXI, 1980.
- Golbery do Couto e Silva. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editorial José Olympio, 1967.
- Escola Superior de Guerra (ESG). *Doutrina básica*. Rio de Janeiro: ESG, 1979.
- . *Complementos da doutrina*. Rio de Janeiro: ESG, 1981.
- . *Fundamentos da doutrina*. Rio de Janeiro: ESG, 1981.
- Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Brazil: Globo, 1976.

- Ferreira Reis, Arthur Cezar. "Imperialistas ou subimperialistas". *A Defesa Nacional* 71 (setiembre 1984): 133-38.
- Goncalves Caminha, Joao Carlos. "O Atlântico Sul e a Marinha do Brasil". *Revista Marítima Brasileira* (enero-marzo 1986):9-20.
- Gurgel, Alfredo Amaral. *Seguranca y democracia*. Rio de Janeiro: Olympio, 1975.
- Hilton, Stanley. "The Brazilian Military: Changing Strategic Perceptlons and the Question of Misslon." *Armed Forces and Society* 13 (1987): 329-51.
- Kelly, Phillip L. "Avances recientes de la geopolítica del Brasil". *Geopolítica* 33 (1986): 33-77.
- Lagda, Ana. *SNl: Como nasceu, como fonclona*. Sao Paulo: Brasiliense, 1983.
- Mainwaring, Scott. *The Catholhc Church and Polttics in Brazil, 1916-1985*. Stanford Calif.: Stanford University Press, 1986.
- Meira Matos, Jose Carlos. *Brasil, geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Olympio, 1975.
- Oliveira, Eliezer Rizzo de. *As Forcas Armadas: política e Ideologia no Brasil (1964-69)*. Petropolis, Brasil: Vozes, 1976.
- , ed. *Militares, pensamento e acao política*. Campinas, Brasil: Papirus, 1987.
- Quartim de Moraes, Joao, Wilma Peres Costa y Elizer Rizzo de Oliveira. *A tutela militar*. Sao Paulo: Vértice, 1987.
- Rouquilé, Alain. *Les partis militaires au Brasil*. Paris: Du Soleil, 1980.
- Silva, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Olympio, 1967.
- , *Cojuntura política nacional o Poder Executivo e geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Olympio, 1981.
- Skidmore, Thomas E. *De Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- , *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- Stepan, Alfred. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971.
- , ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, Future*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1973.
- , *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 1988.
- Travassos, Mario. *Projecao continental do Brasil*. Sao Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.
- , *Introducao e geografia das comunicacoes brasileiras*. Rio de Janeiro: Olympio, 1942.
- Werneck Sodré, Nelson. *Historia militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilizacao Brasileira, 1968.

## Chile

- Arriagada, Genaro. *La política militar de Pinochet: 1973-1985*. Santiago: Salesianos, 1985.
- Arzobispado de Santiago. *Dos ensayos sobre seguridad nacional*. Santiago: Vicaría de la Solidaridad, 1979.
- Barros González, Guillermo. "El arco de Scotia". *Revista de Marina* (Chile) 777 (1987): 159-65.
- Blakemore, Harold. "Back to the Barracks: The Chilean Case". *Third World Quarterly* 7, No. 1 (1985): 44-62.
- Buzeta, Oscar. *Chile geopolítico: presente y futuro*. Santiago: CISEC, 1979.
- Ghisolfo Araya, Francisco. "Conflicto Atlántico Sur: reflexiones". *Revista de Marina* (Chile) 751 (1982): 717-721,  
----- "Chile: país atlántico" *Revista de Marina* (Chile) 757 (1982): 712-15.
- Grugel, Jean. "Nationalist Movements and Fascist Ideology in Chile". *Bulletin of Latin American Research* 4, No.2 (1985): 109-22.
- Hormazábal, Manuel. *Chile: una patria mutilada*. Santiago: Pacífico, 1969.
- Ihl Clericus, Pablo. "Delimitación natural entre el Océano Pacífico y el Atlántico". *Revista geográfica de Chile (Terra Australis)* 9 (1953): 45-51.
- Joxe, Alain. *Las Fuerzas Armadas en el sistema político chileno*. Santiago: Universitaria, 1970.
- Lagos, Humberto, y Arturo Chacón. *La religión y las Fuerzas Armadas y de Orden*. Santiago: Rehue, 1986.
- Merino, José T. "Actividades soviéticas en el Mar de Chile" *Revista de Marina* (Chile) 777 (febrero 1987): 226-27.
- Nunn, Frederick. *The Military in Chilean Politics: Essays on Civil-Military Relations, 1819-1973*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1976.
- Pinochet, Augusto. *Geopolítica*. Santiago: Andrés Bello, 1974.
- Smith, Brian H. *The Church and Politics in Chile*. Princeton, N.J. Princeton University Press, 1982.
- Valdivieso, Favio. "Las cancillerías y el nuevo conflicto limítrofe creado por Argentina". *Memorial del Ejército de Chile* 399 (1978): 42-46.
- Valenzuela, Arturo y Pamela Constable. "The Chilean Armed Forces". *Harvard International Review* 8, No. 6 (1986): 25-28.
- Valenzuela Samuel y Arturo Valenzuela, eds. *Military Rule in Chile: Dictatorship and Opposition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Varas, Augusto y Felipe Agüero. *El proyecto político militar*. Santiago: FLACSO, 1984.

## Colombia

- Behar, Olga. *Las guerras de la paz*. Bogotá: Planeta Colombiana, 1985.
- Berimúdez Rossi, Gonzalo. *El poder militar en Colombia: de la colonia al Frente Nacional*. Bogotá: Expresión, 1982.
- Deas, Malcolm. "The Troubled Course of Colombian Peacemaking". *Third World Quarterly* 8, No. 2 (1986): 639-57.
- Landazábal Reyes, Fernando. *Conflicto social*. Medellín: Bedout, 1982.
- , *Páginas de controversia*. Bogotá: Bedout, 1983.
- , *El precio de la paz*. Bogotá: Planeta, 1985.
- , *La integración nacional*. Bogotá: Planeta, 1987.
- Maulin, Richard. *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973.
- Pinzón de Lewin, Patricia ed. *La oposición en Colombia: algunas bases para su discusión*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, 1986.
- Ruhl, Mark J. *Colombia: Armed Forces and Society*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1980.
- , "Civil-Military Relations in Colombia". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 23, No. 2 (1981): 123-46.

## Ecuador

- Corkill, David. "Democratic Politics in Ecuador, 1979-1984" *Bulletin of Latin American Research* 4, No.2 (1985): 63-74.
- Fitch, J. Samuel. *The Military Coup d'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1977.
- , "Class Structure, Populism and the Armed Forces in Contemporary Ecuador". *Latin American Research Review* 19, No.1 (1984): 270-74.
- Isaacs, Anita. "From Military to Civilian Rule: Ecuador, 1972-1979". Ph.D. dissertation, University of Oxford, St. Anthony's College, 1985.
- Pons Muzo, Gustavo. "Ecuador: pueblo engañado". *Estudios Geopolíticos y Estratégicos* 6 (abril 1981): 34-39.
- Sampedro, Francisco. *Del Amazonas en 1830 al Condor en 1981*. Quito: Quitoffset, n.d.
- Varas, Augusto y Fernando Bustamante. *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador, 1978.

## México

- Bolls, Guillermo. *Los militares y la política en México: 1915-1974*. México: El Caballito, 1975.
- Gutierrez Santos, Daniel. *Historia militar de México, 1325-1810*. México: Ateneo, 1961.
- León Turán, Jesús de. *El ejército mexicano*. México: Secretaría de la Defensa Nacional, 1979.
- Lozola, Jorge Alberto. *El ejército mexicano (1911-1965)*. México: El Colegio de México, 1970.

## Paraguay

- Lezcano, Carlos María. "Fuerzas Armadas en Paraguay: situación actual y perspectivas". Documento de trabajo presentado en el Congreso Latinoamericano de Sociología. Río de Janeiro, marzo, 1986.

## Perú

- Angell, Allan. "El gobierno militar peruano de 1968 a 1980: el fracaso de la revolución desde arriba". *Foro Internacional* 25 (1984): 33-56.
- Centro de Altos Estudios Militares. *Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la defensa nacional*. Lima: CAEM, 1985.
- Centro de Investigaciones Económicas y Sociales. *Las Malvinas: conflicto americano?* Lima: CIESUL, 1982.
- Crabtree, John. "Peru: From Belaunde to Alan Garcia". *Bulletin of Latin American Research* 4, No.2 (1985): 75-83.
- Einaudi, Luigi. *The Peruvian Military: A Summary Political Analysis*. Santa Monica, Calif.: Rand, 1969.
- Jaquette, Jane S. y Abraham F. Lowenthal. "The Peruvian Experiment in Retrospect". *World Politics* 39, No. 2 (1987): 280-96.
- Lowenthal, Abraham F., ed. *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975.
- McClintock, Cynthia y Abraham Lowenthal, eds. *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1983.
- Mercado Jarrin, Edgardo. *El Perú y la Antártida*. Lima: IPEGE, 1984.
- Moncloa, Francisco. *Perú: qué pasó? (1968-1976)*. Lima: Horizonte, 1977.
- Nunn, Frederick. "Professional Militarism in Twentieth Century Peru: Historical and Theoretical Background to the Golpe de Estado of 1968". *Hispanic American Historical Review* 59, N 3 (1979): 391-417.

- Rodríguez Beruff, Jorge. *Los militares y el poder: un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú, 1948-1968*. Lima: Mosca Azul, 1983.
- Scurrah, Martin J. "Military Reformism in Peru: Opening Pandora's Box". *Latin American Research Review* 21, No. 1 (1986): 244-57.
- Solar, Francisco José del. *El militarismo en el Perú*. Caracas: Solarte Libros, 1976.
- Stepan, Alfred. *The State and Society: Peru In Comparative Perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. *Perú 1985: el derrotero de una nueva elección*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Fundación Friedrich Ebert, 1986.
- Villanueva, Victor. *El militarismo en Perú*. Lima: Scheuch, 1962.
- . *100 años del Ejército peruano: frustraciones y cambios*. Lima: Mejía Baca, 1971.
- . *El CAEM y la revolución de la fuerza armada*. Lima: IEP, 1972.

## Uruguay

- Burgueño, Regino y Juan José Pomoli. *La experiencia uruguaya*. Montevideo: Centro Militar, 1984.
- Crawford, Leslie. "Por un Club Antártico Ibero Americano". *Geosur* 33 (1982): 34-43.
- Finch, Henry. "Democratization in Uruguay". *Third World Quarterly* 7, No. 3 (1985): 594-609.
- Junta de Comandantes en Jefe de las FFAA (JCJ). *Las FFAA al Pueblo Oriental*. Montevideo: JCJ, 1977.
- . *Testimonio de una nación agredida*. Montevideo: JCJ, 1978.
- Methol Ferré, Alberto. *Geopolítica de la cuenca del Plata: el Uruguay como problema*. Montevideo: Diálogo, 1967.
- Perelli, Carina. *Someter o convencer: el discurso militar en el Uruguay de la transición y la redemocratización*. Montevideo: EBO, 1987.
- Perelli, Carina y Juan Rial. *De mitos y memorias políticas: la represión, el miedo y después...* Montevideo: EBO, 1986.
- Quagliotti de Bellis, Bernardo. *Uruguay y su espacio*. Montevideo: Geosur, 1979.
- Ramírez, Gabriel. *Las FFAA uruguayas y la crisis continental*. Montevideo: Tierra Nueva, 1972.
- Rial, Juan. *Las FFAA: ¿soldados políticos garantes de la democracia?* Montevideo: EBO, 1986.

## Venezuela

- Alvarez Cardler, Jorge. *La guerra de las Malvinas: enseñanza para Venezuela*. Caracas: Enfoque, 1982.
- Betancourt, Rómulo. *Respeto y defensa del orden institucional*. Caracas: Divulgación y Ediciones Palacio Blanco, 1962.
- . *En defensa del sistema democrático*. Caracas: Imprenta Nacional, 1963.
- Bigler, Gene E. "Armed Forces' Professionalization and the Emergence of Civilian Control over the Military in Venezuela". Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración, 1975 (mimeo.).
- Blank, David Eugene. *Venezuela: Politics in a Petroleum Republic*. New York: Praeger, 1984.
- Burggraaff, Winfield J. *The Venezuelan Armed Forces in Politics, 1935-1959*. Columbia: University of Missouri Press, 1972.
- Bustamante, Fernando y Carlos Portales. "La venta de aviones F-16 a Venezuela: un caso de transferencia de tecnología". *Documento de trabajo FLACSO*, 1988.
- Ewell, Judith. *The Indictment of a Dictator*. College Station: Texas A&M University Press, 1981.
- . "The Development of a Venezuelan Geopolitical Analysis Since World War II". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 24, No.3 (agosto, 1982): 295-316.
- . *Venezuela: A Century of Change*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1984.
- Karl, Terry Lynn. "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela". *Latin American Research Review* 22 No. 1 (1987):63-94.
- Levine, David H. "Transitions to Democracy: Are There Lessons from Venezuela?" *Bulletin of Latin America Research* 4, No.2 (1985):47-61.
- Martz, John D. y D.J. Myers, eds. *Venezuela: The Democratic Experience*. New York: Praeger, 1977.
- Rangel, José Vicente, et.al. *Militares y política (una polémica inconclusa)*. Caracas: Centauro, 1976.
- Rangel Bourgoín, Luis Enrique. *Nosotros los militares*. Caracas: Sol, 1983.
- Romero, Aníbal, ed. *Seguridad, defensa y democracia*. Caracas: Equinoccio, 1980.
- Salcedo-Bastardo, J.L., et.al. *Tránsito de la dictadura a la democracia en Venezuela*. Caracas: Ariel, 1978.
- Villabona Blanco, María Pilar. "Política y elecciones en Venezuela". *Revista de estudios políticos (España)* 53 (setiembre-octubre 1986): 215-37.
- Ziems, Angel. *El Gomecismo y la formación del Ejército nacional*. Caracas: Ateneo de Caracas, 1979.

## **Acerca de los autores**

**Felipe Agüero** Estudió en la Universidad Católica de Chile y en la Duke University (Estados Unidos). Ha escrito acerca del rol de los militares en política en Chile, España y Venezuela.

**Adolfo Aguilar Zinser**, es Profesor en la School of International Service de la American University. El Profesor Aguilar colaboró durante la administración del Presidente mexicano José Echeverría, dirigió el Institute for Advanced Study, CESTEEM y lideró el programa para América Central del Centro para la Investigación y la Enseñanza de Economía en la Ciudad de México. En 1987 y 1988 fue Investigador Senior Asociado del Carnegie Endowment for International Peace en Washington D.C., Estados Unidos.

**Gabriel Aguilera** es Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en la ciudad de Guatemala. Durante 1988, trabajó como Investigador Senior en el grupo de FLACSO, en San Jose de Costa Rica.

**Alexandre Barros**, estudió en la Universidad Católica de Río de Janeiro y en la Universidad de Chicago. Fue Profesor e Investigador Senior en el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro. Actualmente se desempeña como asesor en análisis de riesgo político. Ha escrito extensamente acerca de las Fuerzas Armadas brasileñas.

**Fernando Bustamante**, es Sociólogo y se desempeña como Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Santiago de Chile. Ha trabajado activamente en temas de Sociología militar.

**Jack Child**, es Profesor en el Departamento de Lenguas y Estudios Extranjeros de la American University. Es autor de numerosos libros y artículos sobre geopolítica en el hemisferio oeste. El Dr. Child se retiró de la Armada de los Estados Unidos con el rango de Coronel y actualmente conduce investigaciones sobre la región antártica.

**John Samuel Fitch**, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Colorado, y Director en la misma del Center for Public Policy Research. Ha escrito extensamente acerca de Fuerzas Armadas y política en América Latina, centrandó su campo de investigación en el caso particular de las Fuerzas Armadas de Ecuador y Argentina.

**Virginia Gamba-Stonehouse**, cursó estudios estratégicos en la Universidad de Strathclyde, Wales. enseñado estrategia a los altos mandos del Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina, y la Cancillería en Argentina. La Sra. Gamba-Stonehouse actualmente lleva adelante nuestra investigación con el apoyo de la MacArthur Foundation International Security Fellowship.

**Richard Millet**, es Profesor de Historia en la Universidad de Southern Illinois, Edwardsville, Estados Unidos. El Dr. Millet ha realizado varias publicaciones sobre política y sociedad en América Central, incluyendo su obra *Guardians of the Dynasty: A History of the Nicaragua Civil Guard*.

**Carina Perelli**, es Directora de PEITHO, Sociedad de Análisis Político, Montevideo, Uruguay. Estudió en la Universidad de Grenoble, Francia, y en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. La Sra. Perelli es Investigadora en Ciencia Política, especialista en Ideología, Fuerzas Armadas y sociedad.

**María Susana Ricci**, falleció en 1988. Al momento de su muerte, era Consejera Senior y compiladora de la Revista Militar *Círculo Militar*, publicada por la Armada de Argentina.

**Marcial Rubio Correa**, es Profesor de Derecho en la Universidad Católica de Lima, Perú. El Dr. Rubio es sumamente conocido por su experiencia en Fuerzas Armadas y Derechos Humanos en Perú.

**Guillermo Thornberry**, es Abogado, y actualmente se desempeña como Director de Programas de Investigación en el IDRC (International Development Research Center, Ottawa, Canadá) en la sede de esta institución en Montevideo, CIID (Centro Internacional de Investigación y Desarrollo).

**Constantino Urcuyo**, es Investigador Senior en CIAPA, San José, Costa Rica. Habiendo realizado sus estudios en Francia, ha escrito extensamente acerca de política y sociedad en Costa Rica y América Central.

**Augusto Varas**, es Investigador Senior en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Santiago, Chile. Realizó sus estudios en el Departamento de Sociología de la Washington University, St. Louis, Estados Unidos. Ha escrito extensamente acerca de guerra y paz y sociedad política en América Latina.

**Alfonso Yurrita**, es Arquitecto. Trabajó en la Facultad de Landívar, Universidad de Guatemala, y actualmente es Consejero en Desarrollo Institucional en el Ministerio de Defensa de Guatemala.

## **Acerca de los compiladores**

**Louis W. Goodman**, es el Decano de la School of International Service de la American University. El Dr. Goodman ha escrito abundante material acerca del impacto de las políticas de naciones desarrolladas en los proyectos de desarrollo en América Latina.

**Johanna S.R. Mendelson**, estudió Historia en la Washington University, St. Louis, y Derecho en la American University, Washington D.C.. Es Investigadora en la School of International Service de la American University, y es miembro honorario de la Executive Office of Immigration Review, Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

**Juan Rial**, Profesor de Historia en Uruguay e Investigador Senior de PEITHO, Sociedad de Análisis Político. Es Profesor de Ciencia Política en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay. El Dr. Rial ha escrito extensamente sobre las Fuerzas Armadas y política centrándose en el Uruguay y en el Cono Sur.