

# LAS FUERZAS ARMADAS DE AMERICA DEL SUR Y SU RELACION CON EL ESTADO EN EL NUEVO CONTEXTO DEMOCRATICO, EN UN MUNDO EN CAMBIO CONSTANTE

Por JUAN RIAL

## SUMARIO

I. LAS FUERZAS ARMADAS EN UN NUEVO ESCENARIO.—II. CRISIS EXISTENCIAL O CAMBIO DE PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS.—III. PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN Y LA PROFESIÓN MILITAR.—IV. LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES.

### I. LAS FUERZAS ARMADAS EN UN NUEVO ESCENARIO

A comienzos de los años noventa, las Fuerzas Armadas de América Latina, si bien son una presencia constantemente percibida por la clase política, no son noticia permanente de los periódicos y los medios audiovisuales. Sus jefes no aparecen en la televisión como en la década de los ochenta. Cuando ello acontece es más por las circunstancias generales del país, que pueden ir desde la guerrilla, más o menos endémica, a otro tipo de operaciones represivas, siendo ya raras las alusiones a su efectiva influencia sobre la vida política nacional. Este hecho indica, indirectamente, que la mayoría de los regímenes democráticos de la zona no tienen como preocupación fundamental el problema militar.

Hay excepciones, y, por lo general, se refieren a los procesos de transición más recientes, donde no ha transcurrido el tiempo necesario para liquidar viejos problemas y producir la acomodación de elites civiles y militares a la nueva situación. Chile es el caso más notorio, donde en el presente se está

procesando toda la agitación centrada en el tema de las responsabilidades de las FF. AA., en el pasado vinculadas a los abusos sobre los derechos humanos.

Pese a la experiencia acumulada sobre los casos de los países del Cono Sur en el tema, la sociedad chilena, a través de varias organizaciones, y gran parte de la clase política trataron de forzar el reconocimiento de las FF. AA. respecto al carácter aberrante de la represión, encarada después de 1973 no tanto en busca de juicios a las cúpulas militares, al estilo de los que impulsó la Administración de Raúl Alfonsín en Argentina, cuanto para imponer una línea de conducta a la fuerza militar, demostrar que están subordinados y, eventualmente, permitir ciertos castigos ejemplarizantes. Hasta ahora, el intento ha fracasado, pese a que el Gobierno o sectores que desean subordinar a las FF. AA. han logrado triunfos parciales (1).

El segundo punto por el cual las Fuerzas Armadas tienen todavía cierta presencia en la opinión pública se refiere a su quehacer profesional en los

(1) Los esfuerzos para desplazar al general Augusto Pinochet de la Jefatura del Ejército han sido infructuosos. Pese a descubrirse que operaba en el ejército chileno una organización financiera clandestina conocida con el nombre de «La Cutula» (que involucraría a unos 500 miembros de la institución militar), a que se intentó vincular a esta organización delictiva con el lavado de narcodólares y a que se montó una campaña de prensa para vincular a las industrias militares Cardoen con la venta de armas a Irak, teniendo presente que Cardoen cuenta con el apoyo del ejército. Pinochet retuvo su cargo. El presidente Alwyn se enfrentó a su antecesor en noviembre de 1990, impidiendo una reestructura de mandos propuesta por Pinochet, siendo aceptado por este último el pase al retiro de dos generales de su confianza. El 20 de diciembre se produjo un autoacuartelamiento del ejército, hecho nunca aclarado, como posible respuesta a un intento de desplazar al generalísimo del mando.

En 1991, al publicarse el informe sobre el tema de derechos humanos, realizado por el ex senador Raúl Rettig, presidente de la Comisión Verdad y Reconciliación, creada por el Gobierno, las Fuerzas Militares reaccionaron en forma dispar. La Fuerza Aérea y el Cuerpo policíaco-militar de Carabineros —cuyos comandantes son los mismos que tenían las instituciones en la fase final de la Administración dictatorial— lo acogieron apoyando la idea de reconciliación. La Armada, cuyo comandante asumió con el presidente Alwyn, en cambio, manifestó su disconformidad, reafirmando que en Chile hubo una guerra interna y en toda guerra hay víctimas.

En el Ejército, la reacción fue más dura. El 9 de enero de 1991, ante el Cuerpo de generales, y en ausencia del general Pinochet, se leyó una declaración donde «se reafirma enfáticamente ante el país su indestructible cohesión institucional en torno al capitán general don Augusto Pinochet...», y el 26 de marzo, el propio Pinochet leyó un documento desaprobatorio del informe Rettig.

Al igual que en los otros países, el tema señala los límites que pueden tener las cuestiones del pasado. Al respecto, véase nuestro trabajo *Las Fuerzas Armadas en los años noventa. Una agenda de discusión*, Montevideo, Peitho, 1990.

países donde enfrentan diversas amenazas, que van desde combatir a movimientos guerrilleros, como en El Salvador, Guatemala, Colombia y Perú, a los intentos de involucrarlas en la represión de la producción y/o comercio de narcóticos (2), que promueven los Estados Unidos (3).

En cuanto a la gestión de políticas públicas, no puede decirse que las Fuerzas Armadas intervengan en ninguno de los países de la región. Son po-

(2) Normalmente, las fuerzas de la región han sido muy reacias a embarcarse en procesos de este tipo. No sólo se teme el efecto desmoralizador que supone entrar en contacto con grupos ilegales que manejan mucho dinero y fácilmente pueden comprar su protección, sino que se teme los efectos políticos de tal intervención. En una conversación personal realizada a fines de 1990 con un general, comandante de una organización militar de un país andino, productor de coca, me manifestaba que si una Fuerza Armada reprimía al campesinado productor se condenaba a perder todos los lazos con su pueblo y a convertirse en una máquina represora odiada, al estilo de las guardias centroamericanas que fueron barridas de la escena histórica. Sólo cuando aparecieran organizaciones de traficantes que atacan a la Fuerza Armada o a la autoridad estatal, y si la fuerza policial no podía dar cuenta del punto, se debía recurrir a la fuerza militar. Declaraciones de este tipo le costaron el puesto al jefe de la zona de emergencia en Ayacucho, en Perú, en 1989.

Bolivia, que había creado una fuerza paramilitar con retirados de las FF. AA., pero con estatuto policial, está entrenando desde enero de 1991 dos batallones de Infantería del Ejército para enviarlos a zonas productoras de coca. Además, su Parlamento autorizó la presencia de tropas de EE. UU. para colaborar en esta tarea de entrenamiento para la represión. El argumento empleado por el Gobierno boliviano para pedir la autorización fue que el narcotráfico, al desafiar la autoridad estatal, compromete la soberanía boliviana. A su vez, los cocaleros hicieron saber su intención de resistir.

(3) El ex comandante del Mando Sur de los EE. UU., general Fred Woerner, en una conferencia dada en la Universidad del estado de Utah, en Logan, en febrero de 1990, manifestó que «EE. UU. debe dejar de apuntar el dedo hacia el sur a las naciones productoras y mirar en el espejo a la nación consumidora número uno», refiriéndose a los EE. UU. Woerner se negó a respaldar el proyecto de lucha antidrogas en América Latina promovido por el Gobierno de su país, y fue sustituido por el general Maxwell Thurman, quien encabezó el operativo «Causa Justa», que culminó con la prisión de Manuel Antonio Noriega. Después de esa tarea, Thurman impulsaba la realización de un gran operativo militar contra los productores, laboratoristas y transportistas de drogas en los países andinos, a realizar por las fuerzas militares de cada país, con apoyo de planeamiento y logístico de su mando. Tras su retiro, las fuerzas de EE. UU. debieron concentrarse en la crisis de Oriente Medio de fines de 1990 y comienzos de 1991. Hoy parece que el plan parece haber sido activado nuevamente bajo la supervisión del nuevo jefe del USSC, general George Joulwan, dado el compromiso asumido por fuerzas militares bolivianas, con apoyo de fuerzas de los EE. UU., y las discusiones para involucrar a las FF. AA. peruanas en esa actividad. Según la DEA (Drug Enforcement Agency) de los EE. UU., en 1988 la cantidad de material factible de transformarse en pasta de cocaína proveniente de Bolivia, Colombia y Perú alcanzaba a 361 toneladas. Subió a 695 en 1989 y a una cifra situada entre 700 y 890 toneladas en 1990.

cos ya los oficiales con experiencia práctica en el tema que permanecen en actividad, y la institución militar no puede acumular conocimiento al respecto (4).

Tras este panorama público discurre una discusión interna en las FF. AA. respecto al cambio que se avecina, y parece inevitable, ante el nuevo escenario mundial y regional que está delineándose. Este cambio, al eliminar las certidumbres del orden mundial emergente de la Segunda Guerra Mundial, está teniendo muy fuertes efectos, especialmente en los mandos de mediana edad de las FF. AA., que a mediados de la década llegarán al comando de sus respectivos servicios.

La mayoría de los temas en discusión referidos a estos cambios en las fuerzas militares no tienen relevancia pública en la mayoría de los países.

La sociedad civil y la clase política en todos los casos considera que no es posible que haya guerras entre Estados en la región, a pesar de que puedan manejarse hipótesis de conflictos o haya situaciones internas que se asemejen a la guerra.

Los Estados de América del Sur aún tienen pleitos fronterizos entre sí. Debemos citar el de Colombia con Venezuela por el golfo de Maracaibo. Venezuela sigue reclamando la zona de Esequibo en la Guyana. Perú disputa con Ecuador por la Amazonía y con Chile por sus territorios del sur. Bolivia mantiene su reclamo de una salida al mar por el Pacífico. Pero ninguno de ellos amenaza con convertirse en un enfrentamiento bélico. En América Central se ha silenciado el reclamo de Guatemala respecto a Belice y no se ha vuelto a plantear la cuestión entre El Salvador y Honduras. Tampoco hay espacio para aventuras del tipo emprendido por Argentina en las Malvinas en 1982.

Este hecho hace que la posibilidad de un conflicto armado entre Estados, de tipo más o menos clásico, sea altamente improbable en la región.

Sin embargo, para los integrantes de las fuerzas militares los posibles conflictos fronterizos continúan siendo parte fundamental de su pensamiento. Aun en aquellos casos en que hay tratados con sus vecinos. El viejo ritualismo que obliga a considerar la necesidad de defender fronteras y territorio sigue

---

(4) Al respecto, véase CARINA PERELLI: *Los militares y la gestión pública*, Montevideo, Peitho, 1990. Una de las pocas excepciones al respecto la plantea Paraguay en el sur de América. El viejo sistema patrimonialista en el que los límites entre sociedad y fuerza militar no eran precisos todavía se mantiene. Un número importante de oficiales militares todavía ejerce cargos de gobierno a diversos niveles. En algunos países de América Central, como Guatemala y El Salvador, en zonas de actividad guerrillera, la única presencia estatal suele ser la autoridad militar.

imperando, aunque se sabe que difícilmente se produzca un enfrentamiento real (5).

La capacidad ofensiva de los núcleos violentistas que practican la aproximación indirecta como estrategia para acercarse a la toma del poder ha crecido marcadamente ante la falta de medios para mantener las organizaciones antisistema, salvo excepciones, como ocurre en Perú (6).

Los cubanos deben atender sus problemas domésticos. Esta ha sido su actitud habitual. Los apoyos a procesos revolucionarios, si bien eran parte de una estrategia de expansión, en lo primordial apuntaban a consolidar el «socialismo latinoamericano de un sólo país»: Cuba. Ahora no tienen capacidad de continuar acciones externas (7).

Por su parte, la fuerza militar nicaragüense, reducida de 90.000 a 22.000 hombres, busca acomodarse a la nueva situación. Esta redimensión es parte de un acuerdo de cúpulas, que permite la supervivencia tanto del Gobierno de Violeta Chamorro como de la organización militar sandinista, esperando el momento en que la balanza pueda inclinarse por alguno de los contendientes o se produzca una transformación en los actores de esta confrontación.

(5) Puede haber maniobras de cuadros sobre el papel, sobre mapas, pero difícilmente se practican entrenamientos con unidades de combate en vista a atender un conflicto clásico con los países vecinos. Tampoco hay provisiones logísticas adecuadas para atender ese tipo de conflicto.

(6) Sendero Luminoso sigue actuando, a pesar de esta falta de medios de apoyo exterior de tipo tradicional, o sea, el envío de ayuda por parte de organizaciones armadas o Estados con afinidad ideológica. Sus necesidades de dinero están cubiertas por pagos realizados por narcotraficantes, cuyo valor es difícil de estimar. A pesar de sus recursos a la organización insurgente, le resulta difícil tomar un papel ofensivo. Puede practicar el hostigamiento, el terrorismo, en cierto modo usufructuar de la anarquía que introduce la convivencia de fuerzas militares, policiales y narcotraficantes con ellos, pero no puede generar una situación que las lleve a tomar el control del aparato estatal. Entre otras razones, ello se debe a que el Estado ya no tiene presencia en todos los planos, sino que se repliega a los ámbitos primarios de acción. Con este escenario, sólo el asalto directo a las sedes limeñas donde reside la Presidencia, el Parlamento, los mandos militares y policiales sería la alternativa para poder ganar.

Pero tomar un Estado arruinado tampoco permitiría una experiencia de gobierno que no fuese mucho más lejos de los intentos de reconstrucción vía genocidio, al estilo de la que pusieron en práctica los intelectuales seguidores del *Pol Pot* en los años setenta. Por eso sólo practican esa forma de poder paralelo, que hace que en las zonas de operación compartan el mismo con el Ejército, la Policía, los traficantes de drogas, y que a veces tengan que competir con los guerrilleros del Movimiento Tupac Amaru, mientras que la impotencia de las autoridades locales y judiciales es manifiesta.

(7) Un «destacamento táctico especial internacionalista», que todavía permanecía en la República del Congo, será retirado a partir de abril de 1991. A su vez, las tropas destacadas en Angola terminaron su operación en mayo de 1991.

El hecho de que muchos de los integrantes del sandinismo pertenezcan a la antigua clase dirigente del país hace que, por medio de lazos familiares, sea fácil hablar con el Gobierno. Este hecho ha permitido retirar a casi cinco mil «oficiales» sandinistas y liquidar la llamada a filas de acuerdo con el sistema anterior de conscripción. El nuevo cuerpo militar, sin embargo, sigue siendo enteramente sandinista, y por esta razón devino autónomo y actor político, perdiendo el carácter subordinado de brazo armado que asumió en 1979. Con un signo ideológico diverso, esta fuerza militar ha realizado un camino muy similar a las otras del continente, que, pese a no desempeñar un papel político visible, mantienen una autonomía corporativa que condiciona las acciones de gobierno.

Ante esta percepción de una situación que no parece preocupante para la estabilidad política de la región, salvo en unos pocos Estados, los países avanzados promoverán una política tendente a «desarmar» a los países de la zona, parte de una propuesta más vasta, que abarca el control de la acción militar en todo el Tercer Mundo, impidiendo que se disponga de armas de destrucción masiva o tecnologías de punta factibles de aplicarse a la obtención de armamentos avanzados. De acuerdo con la misma, se busca impedir que proliferen la investigación susceptible de llegar a disponer de armas nucleares (8) en estas zonas (9). Asimismo se procura controlar la diseminación de tecnologías que permitan disponer de misiles (10) factibles de transportar

---

(8) Diversas versiones han circulado en Brasil respecto a que los servicios armados del país estaban acercándose a obtener bombas atómicas. La anulación de un convenio para investigación con la entonces Alemania Occidental fue uno de los indicios respecto a que había preocupaciones sobre el tema, especialmente en los EE. UU. Si bien no hubo nunca confirmaciones oficiales, y es difícil que éstas se produzcan, lo cierto es que el presidente Collor de Mello, en octubre de 1990, mandó tapar un pozo de 1.5 metros de ancho y 320 metros de profundidad en la sierra Cachimbo, en el estado de Pará, que, según algunos, sólo se destinaba para albergar desechos nucleares producto de investigaciones con fines pacíficos, pero que otros dijeron era un lugar de pruebas con finalidad militar.

Lo cierto es que Brasil tiene denegado el permiso para obtener supercomputadoras por parte de EE. UU., y entre otros de los argumentos utilizados para esa prohibición figuran las acciones de este país en busca de una tecnología nuclear independiente.

(9) A fines de 1990, Argentina y Brasil firmaron un tratado llamado Sistema Común de Contabilidad y Control, aplicable a todas las actividades nucleares de ambos países. El mismo es el primer paso para iniciar negociaciones con la AIEA (Agencia Internacional de Energía Atómica) como modo de concluir un Acuerdo Conjunto de Salvaguardias. Al mismo se adhirió Chile poco después. Con este acuerdo, de hecho, se impide la prosecución de actividades tendentes a lograr bombas atómicas para los países de la región.

(10) Desde fines de los años setenta la fuerza aérea argentina desarrolló un vector (o sea, un cohete portador sin cabeza «inteligente») y se construyeron instalacio-

cargas, sea del tipo que fueren. Se permitirá sólo la producción de armas químicas (11) adecuadas para controlar disturbios civiles u otros usos policiales, pero no se deja abierta la posibilidad de conformar arsenales de armas de destrucción de ese tipo o bacteriológicas (12).

No significa esto que se promueva la desmilitarización inmediata de toda la región (13) ni tampoco el desarme, sino sólo que haya instituciones militares bajo control de los Gobiernos civiles y con misiones acotadas (14).

nes especiales en la zona de Falda del Carmen, provincia de Córdoba, para seguir experimentando en el área. El proyecto siguiente fue construir un misil que habría tenido un alcance intermedio. El proyecto, denominado «Cóndor», según portavoces de la rama aérea de la Fuerza Armada argentina no llegó a sobrepasar la etapa de experimentación de algunos de sus componentes y nunca estuvo a punto para volar. Pese a la asociación con Egipto para producir motores para el ingenio, el proyecto no pudo llegar a su culminación dado el carácter secreto que tuvo que asumir y las dificultades para dominar la tecnología. Lo cierto es que el proyecto constantemente se da por abandonado ante las fuertes presiones del Gobierno de los EE. UU. En mayo de 1991, el ministro de Defensa de Argentina anunció que Argentina se adheriría al MTCR (régimen de control de tecnología misilística), creado en 1987 por EE. UU., Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, Canadá y el Japón, para evitar la proliferación de misiles, instrumento hasta el momento rechazado por la Argentina.

La industria privada fabrica vectores de artillería, como el «Astros II», que vende la fábrica paulistana Avibras, o el «Rayo», que fabrican los chilenos. Los mismos no son calificados como misiles.

(11) El llamado Grupo de Australia, una alianza informal de veinte países avanzados, formada en los años ochenta, promueve la no proliferación de este tipo de armamentos.

(12) Por lo que se sabe, hasta el momento ningún país de la región ha fabricado armas químicas o bacteriológicas.

(13) No podríamos decir lo mismo respecto a América Central. La disolución de la Fuerza de Defensa de Panamá se produjo el 11 de febrero de 1990. Por decreto se la sustituyó por una fuerza pública compuesta por una Policía nacional, un Servicio aéreo y un Servicio marítimo. A su vez, en marzo de 1991, el presidente de los EE. UU., Bush, dijo que no le parecía mal que se disolviera la organización militar de El Salvador si esto era necesario para alcanzar la paz en ese país, involucrando al mismo tiempo la desaparición de las fuerzas guerrilleras. Posteriormente, el jefe del Estado Mayor Conjunto, general Colin Powell, realizó declaraciones ambiguas, que implicarían la posibilidad de una intervención militar de EE. UU. para terminar el problema guerrillero, donde obviamente la fuerza militar local gubernamental perdería su sentido como fuerza militar para pasar a ser una suerte de «constables» auxiliares al estilo de los panameños. El viejo modelo de los EE. UU., que supone que en el Caribe sólo debe haber fuerzas del tipo Guardia Nacional, con misiones de control del orden interno únicamente, y no Fuerzas Armadas profesionales, sigue imperando en el pensamiento de las elites de ese país.

(14) La Comisión Sudamericana de Paz, que ha impulsado, desde fines de los años ochenta, el ahora embajador chileno ante la ONU, Dr. Juan Somavía, con el respaldo

Partiendo de una evaluación, básicamente correcta, que señala que en países con altos problemas económicos, políticos y sociales, los Estados son débiles y es fácil llegar a situaciones de violencia endémica, anomia social y descontento, decisores o consejeros de seguridad nacional de los países avanzados, y más precisamente de los EE. UU., consideran que las FF. AA. de estos países de América Latina, especialmente las de algunos de los sudamericanos, son demasiado fuertes en relación al resto de las instituciones del país. Por tanto, estarían tentadas a asumir nuevamente roles protagonistas en tanto actores políticos, y sería eventualmente posible que enfrentaran a los países avanzados como parte de un larvado pero manifiesto conflicto Norte-Sur, que enfrenta al mundo avanzado con el periférico (15).

Las organizaciones militares de la región también pueden ser tentadas a utilizar esa fuerza, respaldada por sistemas de armamentos para mostrar su eficiencia. Cuando desaparecen los enemigos en el territorio interno (guerrilleros, terroristas, opositores políticos) queda la carta de la aventura exterior. Y esto es lo que buscan de todas formas prevenir (16).

---

de un grupo relevante de personalidades, muchos de los cuales fueron ex presidentes, impulsa un Proyecto de Tratado de América del Sur como Zona de Paz. Sucesivas reuniones han promovido la voluntad política al respecto, mientras que un grupo de juristas ha delineado una base de discusión del mismo. Ahora se busca que un grupo de ex presidentes realice una gira por los diversos países para lograr su implementación. El tratado no implica hacer desaparecer las FF. AA., sino redefinir su función. En el área de defensa se procura una acción conjunta de los Gobiernos de la región sobre el modo de atender a los intereses conjuntos de la región. En el aspecto práctico, la Comisión promueve la realización de maniobras conjuntas y un constante intercambio de información entre las fuerzas militares de la región que haga crecer la confianza mutua.

(15) Según asistentes a una conferencia dada por el comandante de la OTAN, John R. Galvin, en la primavera de 1991, el mismo habría manifestado que ahora tanto la OTAN como EE. UU. deben enfrentarse al mismo tipo de enemigo y no serán más rivales. La amenaza provendría del sur (donde hay regímenes fundamentalistas y totalitarios que disponen de importantes arsenales) (véase *The Wall Street Journal*, 13 mayo 1991, pág. A10). En cierto modo, el conflicto que opuso al ex dictador Manuel Noriega con EE. UU. también puede verse como una forma de ese conflicto. Al respecto, véase el libro del teniente CLARENCE E. BRIGGS: *Operative Just Cause. Panamá, december 1989. A Soldier's Eyewitness Account*, III, Harrisburgh, Stacpole Books, 1990.

(16) El régimen dictatorial argentino en 1978 casi emprende la aventura de un enfrentamiento con Chile, que pudo evitarse gracias a la mediación del enviado papal, el cardenal Antonio Samoré. En 1982, al acceder a la Presidencia el general Leopoldo Galtieri, dijo que «el tiempo de las palabras se ha acabado», y pocos vieron en ello el anuncio de la acción que culminó con la guerra «colonial» en las islas Malvinas. Este conflicto ha sido visto por parte de los militares de los países avanzados como el

Obviamente, estas posiciones, sustentadas a nivel estatal por las diplomacias de los países avanzados, especialmente las de EE. UU., se ven controvertidas por los intereses de fabricantes de armas, que necesariamente deben seguir buscando mercados si es que desean sobrevivir. En el caso de los países del Tercer Mundo, sin embargo, éstos requieren armamentos menos sofisticados y fundamentalmente más baratos (17), por lo cual los intereses diplomáticos pueden imponerse.

La violencia pública de tipo político, empero, continúa siendo un problema relevante en la región latinoamericana. La guerrilla ha devenido una «ocupación» alternativa para un buen número de personas. Al estilo del bandidismo primitivo, que imperó en países europeos, especialmente en la zona mediterránea, que no procesó el cambio agrícola de los siglos XVI y XVII, muchos de los desplazados por los cambios socioeconómicos, que dejan sin alternativa de vida a una población que deviene excedentaria, caen en la práctica de la violencia como forma de vida (18).

Desde tiempos de la independencia, la recurrencia a formas de violencia como medio de vida ha sido normal. Especialmente si se tiene en cuenta que los riesgos de perder la vida no eran ni son demasiado altos. Al menos no mucho mayores que los que supone una situación de pobreza endémica con sus riesgos para la salud y tener que enfrentar a la autoridad desde una posición subalterna (19). Además, se agrega la posibilidad de una vida menos

---

prototipo de posibles conflictos futuros entre el norte y el sur. La Administración argentina del presidente Menem ha tratado por todos los medios de ganar la confianza de los EE. UU. tratando de desmontar todo intento de sus FF. AA. de tener arsenales importantes y manifestándose como adherente entusiasta a toda acción de ese Gobierno. Argentina fue el único país de América Latina que envió una fuerza militar al conflicto del Golfo Pérsico de fines de 1990 y comienzos de 1991.

(17) El secreto del éxito de ENGESA, empresa brasileña que fabrica vehículos blindados, estuvo precisamente en construir vehículos más baratos que los que pueden proveer las fábricas del mundo avanzado. Por ejemplo, el tanque «Osorio» tiene un blindaje propio de un vehículo de transporte blindado y no de un carro de combate; no posee aire acondicionado y su equipamiento electrónico, dirección de tiro, etc., es mucho menos sofisticado. Su costo no es mucho mayor a los 750.000 dólares, mientras que el M1A2 Abrahams, de los EE. UU., cuesta 2.500.000 dólares. El vehículo blindado brasileño EE19-25 («Cascavel»), en su versión más moderna, vale medio millón de dólares. El norteamericano M2 («Bradley») tiene un precio de 1.700.000 dólares (cuando comenzó a producirse, en 1981, la versión del vehículo disponible en ese momento costaba un millón).

(18) Al respecto, véanse ERIC J. HOBBSAWM: *Primitive Rebels*, Manchester, Manchester University Press, 1959, y *Bandits*, Nueva York, Pantheon Books, 1981.

(19) Una serie de buenos ejemplos sobre el tema pueden verse en TOMÁS DE IRIARTE: *Memorias*, Buenos Aires, Fabril Editora, 1960, 2 vols., versión abreviada, tal como lo señala TULLIO HALPERIN en *Guerra y Paz*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1972.

rutinaria y más descansada respecto a las tareas de tipo rural o las que pueden emprenderse en una fábrica. El hecho de portar armas permite una autoestima mayor y un *status* superior frente a sus conocidos o su comunidad (20). Por último, en la eventualidad de que el movimiento tenga cierto éxito —que no necesariamente supone triunfar— puede llegar un ascenso social.

En otros casos, se adiciona el resentimiento por no poder obtener una posición social adecuada o por no tener una posición de liderazgo que se supone se debe obtener rápidamente. En lugar de una actividad económica como medio de ascenso social, se prefiere en muchos casos la de tipo político, ejercida dentro de una organización militar, o simplemente armada, como atajo hacia ese ascenso.

Ejemplo del resentimiento se encuentra en universitarios de provincia, en miembros de comunidades étnicamente discriminados, como es el caso de muchos de los mestizos peruanos (21) o guatemaltecos, que conforman los grupos armados que no han podido ser eliminados pese a las constantes campañas de represión emprendidas. También se da en aquellos que no pueden llegar a disponer de una educación formal que los habilite para desarrollarse adecuadamente en los centros urbanos, pero encuentran una salida a su frustración en actividades violentas. Las puramente delictivas son un camino, pero para aquellos que desean tener cierta cobertura «legal», la pertenencia a una organización insurgente les da mejores reaseguros desde el punto de vista personal.

Por último, hay que contar con los «creyentes». En momentos en que su ideología está en alza, su posición es incontrovertible y normalmente son los triunfadores. Pero en tiempos en que es difícil continuar expandiendo el evangelio «socialista», las oportunidades para las negociaciones crecen si se logra entender que en todo movimiento hay diversos intereses e individuos con diversas posiciones.

En general, se trata de reprimirlos sin tener en cuenta estas posibles líneas

---

(20) Aunque la actividad tiende a acercarse más a la violencia social que a la política, citaremos un ejemplo reciente. Un reportaje realizado por el diario *Jornal do Brasil*, editado en Río de Janeiro, sobre la violencia en un municipio de Pará, estaba ilustrado por la fotografía de dos jóvenes hermanos con armas en mano, matones a sueldo para liquidar dirigentes sindicales campesinos, proveniente de un álbum familiar mostrado orgullosamente por sus parientes, que consideraban a esas personas gente superior. Véase, al respecto, el reportaje «Rio Maria vive sob domínio do crime...», en el periódico del 12 de marzo de 1991, pág. 4, 1.º caderno.

(21) Véase el trabajo de D. CHÁVEZ DE PAZ *Juventud y terrorismo. Características sociales de los detenidos por terrorismo*. Lima, IEP, 1989.

internas. De ahí que todavía sean muy importantes los movimientos guerrilleros de El Salvador (22) y Guatemala (23) en América Central. En la parte sur del continente continúa guerreando la coordinadora Simón Bolívar en Colombia, mientras que en Perú tanto Sendero Luminoso (24) como el MRTA siguen sus acciones (25). En Perú, el intento de contener a los movimientos insurgentes mediante la organización de grupos indígenas como en Guatemala sólo tuvo un éxito parcial (26), especialmente tras la alianza realizada entre Sendero y grupos de narcotraficantes.

(22) Importa consultar el trabajo de MAX G. MAINWARING/COURT PRISK (eds.) *El Salvador at war. An oral history*, Washington DC, National Defense University Press, 1988, basado en entrevistas a protagonistas. Los compiladores consideran que se trata de un conflicto de tipo «total» que se encuentra en una situación de empate. Al mismo se ha llegado porque, pese a que las acciones tácticas del Gobierno —y aun de la guerrilla— fueron las adecuadas, no hubo un manejo apropiado de la situación estratégica. Para Mainwaring y Court, la disputa es por legitimidad, y la guerra es una de las formas de hacer política. Los compiladores consideraban a fines de 1988 que este tipo de guerras insurreccionales eran la principal amenaza que tendría que enfrentar al mundo occidental en el futuro. En el libro ya citado del teniente Briggs, referido a Panamá, se señala la necesidad de tener una alta versatilidad para cambiar de roles en cortos lapsos. Pueden ser agentes, guerreros, policías o custodios y guardianes en un escaso número de días. Este hecho obliga a las fuerzas a tener guías precisas para cada ocasión, lo que no siempre está disponible.

(23) Desde octubre de 1980, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca actúa en la zona norte de Guatemala con un corredor hacia México. La respuesta de la Fuerza Armada guatemalteca ha sido muy dura no sólo por parte de sus propias fuerzas, sino organizando patrullas de autodefensa civil denominadas FIL (Fuerzas Irregulares Locales) y RPC (Resistencia Popular del Campo). Hacia 1985, la actividad fue muy controlada, pero no pudo ser eliminada. Hubo conversaciones en busca de la paz entre representantes de partidos políticos y jefes guerrilleros, pero sin la participación de las FF. AA. Entre los líderes que actuaron en esas conversaciones estuvo el actual presidente Serrano Elías. Con su asunción a la primera magistratura, los guerrilleros incrementaron su actividad, presumiblemente para mejorar su posición con vistas a una negociación.

(24) Sobre Sendero ya se ha escrito una apreciable cantidad de materiales. Lo más relevante continúa siendo el trabajo de M. GRANADOS APONTE: «La conducta política», tesis de 1981 para la carrera de Antropología en la Universidad de Huamanga, Ayacucho, en proceso de convertirse en una obra de cinco volúmenes. Véase también el trabajo de C. IVÁN DEGREGORI *Qué difícil es ser Dios. Ideología y violencia en Sendero Luminoso*, Lima, El Zorro de Abajo, 1989, para citar sólo una de las contribuciones más recientes de valor acerca de este complejo movimiento insurgente.

(25) Un recuento muy completo de la situación hasta 1987 puede verse en la obra *Violencia política en el Perú*, Lima, Desco, 1988, 2 vols.

(26) Las rondas comenzaron a aparecer en el siglo XIX como parte de los procesos de modernización del campo; así, las hubo de haciendas o nocturnas para prever acciones delictivas (abigeatos especialmente). Luego, con el septenato del general Juan

En lo inmediato, ninguno de los movimientos guerrilleros tiene posibilidad de ganar. En El Salvador, las conversaciones de paz están avanzando, y el punto clave refiere precisamente al futuro de las Fuerzas Armadas. Los guerrilleros tienen como objetivo máximo la disolución de sus oponentes. Pero como objetivo posible tienen una reducción sustancial del poderío de esa fuerza y es muy posible que lo logren (27). Las conversaciones en Guatemala no se han formalizado. En Colombia quedan abiertas las ofertas de paz para otros grupos (28). Sólo en Perú no hay alternativas de paz por la vía de la negociación.

En El Salvador se ha levantado una estructura contrainsurgente de acuerdo con la doctrina LIC (conflicto de baja intensidad), promovida por los consejeros de EE. UU., que sigue muy de cerca el modelo empleado en Vietnam del Sur. Se ha desplazado la población de modo de negar fuentes de reclutamiento a la guerrilla. Una pesada organización territorial en base a brigadas y destacamentos cubre el territorio, mientras que un elemento móvil, compuesto por batallones de tropas de elite, trata de realizar las operaciones ofensivas. La guerrilla ha tratado de atacar a la organización territorial buscando la desmoralización y desbande de alguna de las grandes estructuras fijas, precipitando luego el hundimiento de todo el ejército. No lo ha logrado, pero tampoco ha servido ese ejército pesado para liquidar a las guerrillas.

En Guatemala se ha aplicado una doctrina de combate en base al control territorial y el encuadramiento campesino, de acuerdo con viejas doctrinas contrainsurgentes, que unen antiguas prácticas de franceses y británicos. Una evaluación primaria indica que, desde el punto de vista puramente represivo, han sido de más éxito que los salvadoreños.

---

Velasco Alvarado, las rondas recibieron impulso como grupos independientes que promovían la reforma agraria, y en ese marco fueron tomadas por las FF. AA. como base para oponerse a Sendero, dado que se trata de organizaciones de campesinos que desean defender su propiedad. Al respecto, puede verse el libro de SEGUNDO VARGAS (ed.): *Rondas campesinas, relaciones de poder y movimientos sociales en la provincia de Chota, 1977-1981*, Lima, 1987. Al momento presente, el Parlamento peruano discute la posibilidad de autorizar el funcionamiento de rondas urbanas como modo de controlar la fuerte actividad de Sendero, especialmente en los «pueblos jóvenes» de la metrópoli limeña.

(27) Se busca independizar las fuerzas policiales de las militares. Esto supone que las Policías Judicial, de Hacienda, así como la Guardia Nacional y la Policía de Tránsito, dejarán de depender de mandos militares. A su vez, los guerrilleros desean la disolución de los seis BIRI (Batallones de Infantería de Reacción Inmediata) y una reducción sustancial de efectivos de las seis brigadas existentes en el país.

(28) La muerte de Jacobo Arenas —de un ataque cardíaco tras casi toda una vida como guerrillero— ha dificultado que las FARC acepten el plan de paz del presidente Gaviria.

En Colombia y en Perú se utiliza una estructura de control territorial de tiempos de paz, aunada a la acción de tropas de elite. El mismo esquema de tiempos de paz, aunado a la creación de zonas de emergencia, cuya especificidad no es muy alta, y la acción de patrullas campesinas, en el caso del Perú, es la base del esquema de lucha contra los guerrilleros. Es notorio en estos dos países la falta de un mando operacional *ad hoc* y la resistencia a abandonar las prácticas burocráticas para asignar el personal destinado al combate, impidiendo una continuidad en los planes y operaciones.

El narcotráfico ha aparecido como nueva amenaza, fundamentalmente como resultado de la presión de los EE. UU. Supuesto que gran parte de la política exterior de los EE. UU. está conformada en base a problemas internos, la expansión notable del consumo de drogas de origen sudamericano ha llevado a la instrumentación de políticas tendentes a combatir el problema en los países productores o donde se origina su transporte. Al considerar al drogadicto una víctima o un enfermo, obviamente, no se puede encarar una campaña de represión de vasto alcance por el lado del consumo. Además, las normas y valores de tolerancia que se han extendido notoriamente por los Estados Unidos impedirían una política de ese tipo. Por eso se busca implementar métodos de lucha fuera de los EE. UU., aunque muchos de los responsables de esta llamada «guerra de las drogas» son conscientes que las posibilidades de éxito no son muchas (29).

Las instituciones policiales latinoamericanas (especialmente policías de fronteras, marítimas o guardacostas o servicios de inteligencia) han visto en este interés de los EE. UU. una oportunidad para obtener equipos, préstamos y mayor influencia. Algunos de los jefes militares, aunque no muy convencidos respecto a embarcarse en estos proyectos, también ven en ellos una oportunidad de obtener ayuda. Otros, preocupados por una falta de misión aparente, ven una salida profesional al involucrarse en estas acciones (30).

---

(29) El intento de instrumentar en los EE. UU. una política de cero gramos de tolerancia respecto a la marihuana provocó a comienzos de 1989 tales problemas internos a los organismos policiales —guardacostas y FBI—, así como a los judiciales, que apenas si duró unos pocos meses.

Una fuerte represión del consumo puede implicar ataques a la acción de las fuerzas policiales locales, por lo que es más rentable en términos políticos trasladar el centro de la lucha fuera del país, aunque su eficacia sea nula. Los posibles excesos que siempre se producen en un contexto definido como «guerra» serán de cuenta de las fuerzas que repriman a los productores y transportistas sudamericanos y no de las fuerzas policiales o eventualmente militares de los EE. UU.

(30) Un alto oficial norteamericano me comentó que, aunque personalmente no creía conveniente el involucrar a las fuerzas militares en la lucha contra los narcóticos, la misma, profesionalmente, tiene atractivos, pues permite realizar actividad de

Al mismo tiempo, sin embargo, algunos grupos de traficantes en drogas han crecido lo suficiente como para amenazar al Estado. El caso se ha planteado en Colombia. Grupos organizados han empujado hacia acciones terroristas en razón del resentimiento de los grandes barones que comercian con droga, combinado con una notoria inconsistencia de *status*. Los mecanismos marginales de mercado han permitido a personas con bajo nivel cultural y origen social muy humilde amasar fortunas, y desean cierto reconocimiento en la sociedad (31). Al no obtenerlo, han creído que era posible obtener poder político, primero por la vía del dinero, luego por el chantaje violento, practicando el terror (32).

La respuesta estatal no se hizo esperar, y tras un duro enfrentamiento los traficantes han comenzado a perder la partida, pese a que por el momento han logrado no ser enviados a EE. UU. para ser juzgados (33).

Todavía queda por consignar en el escenario que aparece a principios de los años noventa una amenaza difusa de caos o desorden no contenible, que

inteligencia, planificar operaciones y ejecutarlas, manejar a su vez relaciones con civiles en tareas de acción cívica, todo con recursos relativamente bajos.

(31) Hay gran número de referencias respecto a cómo han gastado dinero muchos de los grandes traficantes en sus pueblos de origen, llegando a contratar *troupes* para reproducir fiestas al estilo «Disneyland» o comprando residencias de miembros de la clase alta por valor mucho mayor del normal del mercado. En muchos casos, luego reclamaron las diferencias... Negarles el ingreso en clubes exclusivos llevó como respuesta a levantar clubes propios y prometer venganzas muy sangrientas a quienes le negaron ese estatuto social que los barones suponen se acompaña a la posesión de mucho dinero. Algunos de sus abogados han argumentado que así como algunos norteamericanos, destiladores o distribuidores de alcohol durante la ley seca, luego se convirtieron en respetables hombres de negocios y hasta políticos, los vendedores de drogas llegarán también a obtener respetabilidad en el futuro.

(32) Sobre el tema, véase FABIO CASTILLO: *Los jinetes de la cocaína*, Bogotá, Documentos Periodísticos, 1987, trabajo que le costó un atentado al autor y su diario, y la otra campana, el libro del abogado MARIO ARANGO (ed.): *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, Medellín, 1988, libro que defiende la actividad como un negocio necesario. Respecto a las relaciones entre traficantes y guerrilleros, véase ALFREDO MOLANO (ed.): *Selva Adentro*, Bogotá, 1987. Como puede apreciarse, el tema es tan sensitivo, que ningún editor quiere publicar libros sobre el asunto, temiendo posibles atentados o represalias.

(33) Con la rendición de Fabio Ochoa, el menor de los hermanos de uno de los clanes más importantes del llamado «cartel de Medellín», amparándose en el Decreto 3.030, de septiembre de 1990, que rebaja penas y garantiza la no extradición, la lucha contra el Estado parece haber llegado a su fin. Por supuesto, esto influye poco en el tráfico de drogas, pero permite dar una imagen de triunfo en la «guerra» contra las drogas. En junio de 1991 se ha anunciado que Pablo Escobar, el otro gran barón, también estaría dispuesto a rendirse.

puede presentarse bajo la forma de motines, como el ocurrido en Caracas a comienzos de 1989 o los que se dieron en Argentina poco antes de asumir la presidencia Carlos Menem. Si bien en estos casos la acción de las Fuerzas Armadas no va más allá de ser un reaseguro para una fuerza policial que eventualmente puede ser insuficiente para contener los disturbios, plantea un fantasma con el que comienzan a lidiar algunos de los oficiales jóvenes. Los países del Tercer Mundo corren el riesgo de desintegración.

Ante el decaimiento de la moral pública, el creciente descontento de una parte importante de la población, que ve cómo otro sector de la sociedad es próspero, mientras que para ellos casi no hay esperanzas, es posible que diversas circunstancias desaten situaciones de caos que pueden ir más allá del motín ocasional para implantar una violencia cotidiana basada en el dominio de la vida diaria (territorial) por parte de bandas armadas.

En este caso, el temor es que la propia fuerza militar llegue a sufrir esa situación. En documentos oficiales nunca se ha establecido, ni siquiera como hipótesis, este tipo de conflicto, pero comienza a ser parte de las conversaciones, especialmente en escuelas de Estado Mayor, mientras se siguen realizando ejercicios clásicos, dentro de un marco rutinario.

En casi todos los casos, las fuerzas militares de la región enfrentan dos tipos de problemas muy relevantes para su futuro. El primero, aunque casi no es mencionado en el debate, sea público o interno, se refiere al futuro de las instituciones militares. El segundo es más puntual y tiene diversas facetas, refiriéndose en todos los casos a aspectos profesionales o institucionales. Lo preocupante es que las élites civiles prácticamente no tienen en cuenta estos puntos.

## II. CRISIS EXISTENCIAL O CAMBIO DE PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

El avance tecnológico ha terminado de convencer a los integrantes de las Fuerzas Armadas de la zona que sus fuerzas son de segundo orden. Pueden seguir considerándose militares, vistos los valores que encarnan y la forma en que los reproducen (34), pero en tanto soldados y combatientes, su situa-

---

(34) Un trabajo reciente sobre la socialización militar resulta muy relevante respecto a cómo los militares pueden seguir siendo considerados como parte de una vieja tradición, aunque su capacidad como máquina de combate, si se la compara con la que poseen los países avanzados, debe considerarse como extremadamente débil. Véase el libro del antropólogo brasileño CELSO CASTRO *O espírito militar. Um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras*, Rio de Janeiro, Zahar editora, 1990.

ción no es comparable con la de sus pares del Primer Mundo. Las fuerzas militares de la zona no tienen ninguna posibilidad de disponer de una máquina militar efectiva para enfrentar un conflicto bélico que supere a las escaramuzas propias de las pequeñas guerras (35). Muchos de los jefes militares, especialmente los de países sudamericanos grandes, hablan de la necesidad de disponer de capacidad de disuasión, esto es, de una fuerza que, aunque no tenga posibilidades de disputar un conflicto ante una fuerza del Primer Mundo o a un Estado con una fuerza militar importante, al menos le plantee el temor de infligirle suficientes daños para impedir que se atreva a actuar (36). La derrota de EE. UU. en Vietnam y de la URSS en Afganistán recibieron ese tipo de lectura en algunos de los cuadros militares de la región. Pero también acaban de interpretar el triunfo de EE. UU. en el Golfo Pérsico en la misma forma en que muchos de los oficiales argentinos evaluaron su derrota en las Malvinas. O sea, que ninguna de las fuerzas militares de la región puede parangonarse a la de un país desarrollado, aunque posean armamentos relativamente caros, de acuerdo con las posibilidades de las economías de la región (37).

---

(35) El cuerpo de *Infantería de Marina* de los EE. UU., a partir de su experiencia centroamericana en los años veinte y treinta, denominaba así su acción en la zona, especialmente en Nicaragua. Véase, al respecto, el manual *SWM (Small Wars Manual)*, Washington, USMC, 1940.

(36) Para los países más pequeños, esta posibilidad también parece remota. Los militares de Paraguay y Uruguay saben que, en circunstancias normales, no tienen la posibilidad de enfrentarse a las FF. AA. de Argentina o Brasil sin que uno de estos países los apoye en contra del otro. Los bolivianos no se enfrentarían a Chile sin apoyo de Perú. Y aun en todas esas circunstancias su supervivencia como organización sería muy baja.

(37) Citaremos como ejemplo el material blindado de los ejércitos de la zona, que es notoriamente inferior al de los países avanzados. Siete modelos de tanque relativamente modernos son los más difundidos. El mayor número lo forman los soviéticos T54-T55, poseídos mayoritariamente por Cuba, Nicaragua y también Perú, alcanzando a unos 700 unidades. Hay cerca de 400 tanques americanos medianos M41, con diversos grados de mejora, siendo la mayor parte la que poseen los brasileños; pero también están en el inventario de Chile y Uruguay. El mediano francés AMX13, que en diversas versiones, y con mejoras que no los vuelven un equipo equivalente, los poseen Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela, alcanza a unos 340 carros. El soviético T62, con unas 300 unidades, es poseído en su totalidad por cubanos. Hay poco más de 300 TAM argentinos en servicio. Se dispone también de unos 100 AMX30 franceses, que poseen Chile y Venezuela, y 80 PT76 soviéticos, por parte de Nicaragua y Cuba. Muchos países tienen en servicio, o simplemente en garajes, viejos tanques como los «Shermans» M4 de la Segunda Guerra Mundial, así como M3A1 (los brasileños, en su versión local remozada, los denominan X1, y actúan como plataformas lanzadores de cohetes de saturación), o los M24 o M18 de la guerra de Corea. Este parque blindado,

Es más aguda esta percepción en las Marinas y Fuerzas Aéreas, cuya esencia está en sus barcos y sus aviones. Sin disponer de buques y aviones de combate, las fuerzas se transforman en organizaciones que tratan de sobrevivir, pero cada vez con mayores problemas de autojustificación, viéndose obligadas a asumir tareas subsidiarias (38).

Para los ejércitos, tener soldados permite, en último término, seguir justificando la existencia de la organización, aunque sus equipos sean poco utilizados (39).

Esta situación lleva a las fuerzas de la región a una «crisis existencial».

Al cerrarse las posibilidades de tener una fuerza armada que, eventualmente, tenga que enfrentarse a un combate clásico, quedando como actividades principales la acción contrainsurgente u otras derivadas, la preparación para ese tipo de combate tradicional asume un carácter ritualístico.

La institución en su conjunto mantiene fines trascendentes en los aspectos políticos, dado su autodefinition de organización fundadora de la nación, garante de su orden institucional y social (40), pero no puede mantener una organización de combate similar a la de los países avanzados de Occidente

con un valor aproximado de 75 millones de dólares, no tiene ninguna posibilidad de éxito al enfrentarlos a los modelos avanzados M60 o M1 de los EE. UU. o sus equivalentes europeos o soviéticos.

Entre los vehículos de reconocimiento predomina el tipo «Cascavel» EE9, fabricado por Engesa, que disponen Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay, alcanzando a unos 500. El «Cóndor», que dispone Uruguay (55 unidades), los «Panhard», de Venezuela y México, así como otros vehículos de origen belga, están cerca de los niveles de calidad de los que poseen países avanzados, pero su número es notoriamente bajo. El resto son vehículos más antiguos, como los M113 (muchos de ellos remozados) o aun los M3 o M8 de la Segunda Guerra Mundial.

(38) Así, las Marinas pasan a realizar tareas mercantes, como el transporte de petróleo, cargas o la investigación científica oceanográfica, o encargarse de tareas de seguridad terrestre (diversos cuerpos de Infantería de Marina se han visto involucrados en tareas de represión, y aun algunos lo están haciendo en este momento, como en el Perú), mientras que las Fuerzas Aéreas pasan a ser compañías de transporte de pasajeros o cargas o manejan aeropuertos o empresas de aviación civil.

(39) Es normal que oficiales jóvenes artilleros apenas hayan participado en algún esporádico ejercicio de tiro o que los vehículos blindados se pongan en movimiento en contadas ocasiones. El problema se agudiza cuando la fuerza casi no cuenta con soldados, como es el caso argentino en este momento. Véase, al respecto, ROSENDO FRAGA: *Permanente inestabilidad: frágiles relaciones civico-militares en Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1991.

(40) En ciertas Constituciones o Leyes Fundamentales de los países de la región se otorga ese *status*, implícita o explícitamente, a sus fuerzas militares. Al respecto, véase J. RIAL: *The Military in the Constitutions of Latin America*, Washington, American Council of Learned Societies, 1991.

por falta de medios adecuados y porque en el escenario mundial y regional que se está delineando, la idea fundamental es disponer sólo de fuerzas militares importantes en los países avanzados, mientras que en los periféricos sólo deben existir fuerzas que se encarguen de la seguridad a nivel local o regional.

Como instituciones burocráticas, las Fuerzas Armadas de la región en este momento de crisis adoptan la conducta normal de toda organización amenazada, tratando de sobrevivir de la mejor forma que es posible. Para las corporaciones militares esto significa acentuar los caracteres rituales que hacen pervivir a la organización, aunque esto suponga que su finalidad quede en un plano de ambigüedad o más sencillamente se olvide (41). Pero en este caso nos estaríamos limitando en nuestra visión de las FF. AA., considerándolas una fuerza instrumental, totalmente subordinada, de acuerdo con las pautas de relación propias del Primer Mundo (42).

No hay que olvidar que en gran parte de América Latina las FF. AA. son parte de la burocracia punitiva (43) que tiene autonomía institucional. La institución militar en la región tiene dos caras:

— Una de las caras está formada por la organización de combate, que en el caso de la mayoría de los países de la región es débil si se la compara con las organizaciones de los países avanzados y muchas veces designada en esa forma para mantener delicados equilibrios entre servicios, armas o personalidades o para mantener una el orden en el territorio nacional. Su estructura es doble: diseña pequeñas unidades de acuerdo con el modelo de los países líderes, pero es muy débil en los aspectos de apoyo logístico y tecnológico. Sus métodos de instrucción y doctrinas operativas en lo básico también copian a los países más importantes, pero no pueden seguirlos en los niveles superiores de organización. A medida que se asciende en la organización, esa carencia se hace más notoria, por lo que, como estructura militar, alcanza un desarrollo truncado. Pero al mismo tiempo debe atender a otros fines. La organización está manejada a este nivel por oficiales jóvenes y de jerarquía intermedia, y sus preocupaciones fundamentales son de carácter técnico-pro-

(41) Véanse ROBERT K. MERTON, AILSA P. GRAY, BARBARA HOCKEY y HANAN C. SELVIN (eds.): *Reader in bureaucracy*, Glencoe, Ill., Free Press, 1952, y PETER BLAU: *The dynamics of bureaucracy*, Chicago, Chicago University Press, 1955.

(42) Al respecto, nos remitimos a nuestros anteriores trabajos «The Armed Forces and the question of democracy in Latin America» y «The Armed Forces and Democracy: The interest of Latin American Military corporations in Sustaining Democratic Regimes», incluidos en LOUIS W. GOODMAN, JOHANNA S. R. MENDELSON y JUAN RIAL (eds.): *The Military and Democracy*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1990.

(43) Véase, al respecto, ALVIN W. GOULDNER: *Patterns of Industrial bureaucracy*, Glencoe, Ill., Free Press, 1954.

fesional. Sin embargo, cuando se ven envueltos en conflictos, la naturaleza de los mismos —guerrillas, terrorismo, control del orden público— los llevan a tener que adoptar rápidamente actitudes políticas.

— La otra organización es de carácter sustancialmente político, y está representada por una implantación territorial en base a regiones o distritos para el control del orden interno (44). Su manejo incumbe exclusivamente a los mandos superiores, y su finalidad es fundamentalmente política. Casi no tienen responsabilidades de combate, pues no enfrentan amenazas reales a este nivel (45).

En el mundo avanzado se ha tendido a tener una organización de combate y otra administrativa, pero no se ha podido montar una de tipo político (46).

En tanto guardianas o garantes del orden establecido, las FF. AA. de la región asumen un papel político de primer plano, y los antecedentes recientes hacen que se vean a sí mismas como fuerzas que, en última instancia, pueden actuar para preservar ese orden, ejerciendo una violencia que apunta a conservar lo existente, en contra de quienes eventualmente pueden apelar a una violencia que pretende ser fundadora de un orden alternativo o simplemente de una violencia que apunta a la disolución del existente.

(44) En los escalones superiores de los Ejércitos suele aparecer una doble organización por regiones o distritos militares, ocupadas por divisiones o cuerpos de ejército. Estos últimos carecen de virtualidad en cuanto a capacidad de combate, pero en su diseño y atribución de medios normalmente se es cuidadoso. Los militares, en primer lugar, y la clase política, cuando puede hacerlo, trata de aplicar el viejo principio del *divide et impera*.

(45) Aun en los casos de conflicto generalizado como en El Salvador, el combate se realiza a nivel de pequeñas unidades, normalmente compañías. Si bien hay una planificación que involucra a unidades más grandes, la misma ya supone la toma de decisiones de carácter fundamentalmente político más que militar.

(46) Por ejemplo, EE.UU. ha establecido mandos unificados para su estructura de combate y mantiene una estructura administrativa por servicios de carácter mixto, civil y militar, que tiene, a su vez, la responsabilidad de la conducción política del conjunto de la institución militar. En la URSS, hasta fines de los años ochenta, la estructura de combate se estructura en frentes o teatros unificados, mientras que la de tipo administrativo y político, si bien tenía un componente territorial, su función no implicaba el control del orden interno. Habría que remontarse a organizaciones como el ejército colonial francés para ver similitudes con este sistema imperante en la región latinoamericana. Por esta misma razón, la agitación política de la fuerza militar francesa casi siempre tuvo por protagonistas a miembros de *l'armée coloniale*. El Mando Sur de los Estados Unidos, por involucrarse en operaciones cuya esencia es de tipo político, tiende a formar oficiales con esas características. Para prever problemas, normalmente se les controla fuertemente por parte del aparato diplomático, y, dentro de lo posible, los mandos superiores tienen pocas simpatías con la cultura prevaleciente entre sus pares locales.

Esta situación de actores políticos habilita a las fuerzas militares de la zona para actuar como institución agente de una dictadura comisarial (47), cumpliendo un papel moderador. Los acontecimientos de las décadas del setenta y del ochenta, sin embargo, determinan que la masa del cuerpo de oficiales trate de eludir llegar a esta situación, dado que saben que el ejercicio de la administración cotidiana «partidiza» las decisiones si se actúa corporativamente, u obliga a sumir un sistema de caudillismo militar, como lo hizo el general Augusto Pinochet en Chile inspirándose en el franquismo. Por otra parte, las acciones represivas se llevarían a cabo con mayor cuidado, a menos que la situación impulse a las FF. AA. a actuar duramente ante una situación de miedo en medio de una lucha feroz por la supervivencia (48).

Conformando una institución relativamente cohesionada y fuerte en medio de Estados débiles, el papel de actores políticos seguirá siendo relevante en el futuro, aunque la inconsistencia de *status* entre estas responsabilidades y el acceso a una retribución fuerte en un mundo capitalista y con propensión constante al consumo provocará desasosiegos y autopercepciones negativas en muchos de sus integrantes. Las mismas no pueden ser combatidas por la institución en el actual marco de la socialización. Se pueden discutir estos temas informalmente, lo que llevará, en el futuro próximo, a que la conciencia individual pase a tener un rol mayor en la vida del oficial que la corporativa.

Muchos sectores de la sociedad latinoamericana creen que las FF. AA. son innecesarias, a pesar del argumento respecto de dónde debe radicarse entonces la amenaza de fuerza que debe disponer una institución estatal para aplicar eventuales medidas punitivas a quien rompen las reglas básicas del contrato político y social, implícito o explícito en la sociedad.

Quienes son partidarios de disponer únicamente de fuerzas policiales reciben como respuesta los problemas que significa quedar en manos de una institución también total, pero sin los frenos que suponen los valores heredados por las FF. AA. del Medievo, entre ellos el honor. Una fuerza policial no tiene esa tradición. Se trata de una fría máquina burocrática integrada por «securócratas», que no tienen ni «espíritu militar» ni «espíritu de cuerpo».

---

(47) Véase CARL SCHMITT: *La dictadura*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1968.

(48) Especialmente en los países del Cono Sur, la controversia por los abusos a los derechos humanos, que llevaron a las denuncias y juicios conocidos, motiva que los oficiales más jóvenes manifiesten que, salvo por órdenes escritas de superiores, no se llegará a extremos de aplicar la tortura o la muerte de los adversarios. Sin embargo, una acción tendente a acorralar a la fuerza puede llevar a olvidar estos propósitos, como ya ha acontecido en diferentes lugares y tiempos.

En una sociedad con sólo una fuerza para aplicar violencia de ese tipo, los riesgos de totalización y represión sin muchos frenos pueden ser aún más altos.

Aunque haya diversos cuerpos policiales contrapuestos, la amenaza de una fuerza con justificación ciudadana para una defensa exterior es importante frente a una fuerza policial de uso obligadamente interno (49).

Diluido su rol de fuerzas militares clásicas, que eventualmente tenían que enfrentar una guerra entre Estados; reducido su rol de guardianes políticos por los problemas de legitimidad, que enfrentaron y riesgos de faccionalización interna, las fuerzas enfrentan un futuro incierto. Desde los países poderosos, las diplomacias les envían señales inequívocas. Las mismas indican que no podrán desarrollarse de acuerdo con los modernos parámetros tecnológicos si eventualmente contaran con los recursos para hacerlo. Asimismo, por razones de afinidad ideológica, tampoco hay, por el momento, intentos de hacerlo (50).

Su papel parece reducirse al control del orden interno y a la pura sobrevivencia institucional, esperando que los acontecimientos presenten un panorama más claro. El mismo puede llevar a que las FF. AA. continúen el actual proceso de desfibramiento y que eventualmente se produzca la emergencia de una nueva situación, que puede llevar tanto a un desarme efectivo y la sustitución de las fuerzas por organizaciones del tipo gendarmerías o guardias, pronóstico más factible para países pequeños. Para los grandes, en cambio, el desafío consiste en superar los vetos de los países avanzados, especialmente de los EE. UU., o simplemente como subsistir hasta obtener mejores recursos. En una jugada más arriesgada, como construir una fuerza regional como parte de los esfuerzos de integración regional que se están procesando, espe-

(49) El manejo de la cuestión del «otro», de aquel que no pertenece a la comunidad y que, eventualmente, puede amenazarla, está en la base de la existencia de entidades separadas y no integradas totalmente. En cambio, con esa integración se exige homogeneidad, y el otro deja de ser el extraño para ser el desviado. Y es difícil indicar cuál es el patrón que puede aceptarse y qué posibles clivajes pueden plantearse (raza, clase, ideología, sexo, edad...).

(50) Aunque el tema, por su delicadeza, casi no puede ser tratado, en el caso de los militares de los dos grandes países sudamericanos esta inquietud se manifiesta a nivel puramente informal. Hay oficiales que consideran insensato colocarse en una posición de confrontación con los EE. UU. Otros, sin embargo, sostienen que, visto que de hecho se abandonan ciertas responsabilidades, visto el progresivo plan de reducción de fuerzas encarado por esa nación, llega el tiempo de asumir ciertas misiones en reemplazo de la potencia hegemónica. Sin embargo, este planteamiento parte de la existencia de una confrontación Este-Oeste, que parece abolida, y no de la nueva situación imperante.

cialmente el recientemente constituido MERCOSUR. En este último caso, las presiones de las potencias dominantes para impedir este resultado serán seguramente más grandes (51).

### III. PROBLEMAS DE LA ORGANIZACION Y LA PROFESION MILITAR

La insatisfacción ante la situación de sus países en el contexto mundial, manifestada en una autopercepción de la pobreza de su nación, hace que las fuerzas militares sean prudentes en cuanto a sus reclamos presupuestarios y de equipamiento. Son también muy conscientes de que la imagen popular de las FF. AA. no es buena.

Para un número importante de los oficiales jóvenes, y aun quienes tienen la jerarquía intermedia de jefes, su carrera es una constante readaptación frente a hechos consumados que no pueden controlar.

En la vida de los oficiales, de los profesionales que integran la institución, una primera parte está dedicada exclusivamente al mando o administración de la organización militar. En la fase final de su carrera se presentan tres opciones: *a)* Un pequeño grupo trata de mantenerse exclusivamente en el manejo o mando de la organización en sus aspectos militares de tipo logístico o administrativos, sin intervenir en actividades políticas, aunque en este caso deberán apoyar a los sectores dominantes de la corporación que toman ese papel. *b)* Otro grupo, en cambio, asume este último papel con más fuerza. Dependerá de la circunstancia del país y sus problemas para ver qué relevancia tiene esa tarea saliendo a nivel público (52). *c)* Para los demás, la mayoría, queda sólo el desempeño de cargos más o menos burocráticos, esperando la fase del retiro, sin mucho protagonismo, protegiéndose en las normas burocráticas que amparan a su profesión (53).

---

(51) La constitución del Mercosur alarma a ciertos círculos de poder. Apenas constituido, en mayo de 1991, Brasil recibió ofertas de los EE. UU. para recibir trigo y arroz subsidiado como modo de señalar los inconvenientes de integrarse con la Argentina, productora de esos mismos productos. A su vez, ha sido clara la distinta actitud de los Gobiernos de las dos naciones sudamericanas en la guerra del Golfo Pérsico de 1991.

(52) De todos modos, en tanto actores políticos, en razón de su formación y profesión, enfatizarán su acción con un criterio propio del militar. Así, no sería exagerado decir que se trata de «securócratas», si adoptan una pauta de acción burocrática, o líderes con tendencias autoritarias, si se visten con ropaje de políticos.

(53) Esta característica no sólo se da entre los latinoamericanos. En muchas de las fuerzas es posible llegar a niveles superiores sin tener mucha incidencia, ni de tipo político ni tampoco interna, dentro de la organización militar. Por ejemplo, en países

El oficial joven recibe una socialización que le permite convertirse en militar (54), al tiempo que otra, en tanto soldado, como futuro jefe de una fracción de base de las organizaciones de combate. Esa socialización culmina con su regreso de la Escuela de Formación de Oficiales y luego debe ponerse en práctica por el ejercicio del mando en esa fracción (55). Luego perfecciona sus conocimientos técnico-profesionales con objeto de poder ejercer el mando de una subunidad (56).

A partir de allí, la carrera del oficial en los ejércitos tiene un carácter diferente. Su capacidad como jefe de combate baja, aunque siga siendo un militar. Si bien asciende y sigue una carrera militar, comienza a descubrir que las unidades que puede llegar a mandar serán incompletas (57) y que las oportunidades para poder realizar estudios de Estado Mayor se limitan a maniobras de cuadros y/o en el papel. En las fuerzas aéreas, los oficiales de nivel superior comienzan a ver limitarse las oportunidades de volar, por falta de material, y los destinos pasan a ser de tipo oficinesco. Lo mismo acontece en las Marinas.

Como contrapartida, comienzan a tener relevancia para la profesión los problemas políticos, económicos y sociales del país. Los oficiales que cursan

---

europes donde la izquierda es relevante, como Francia e Italia, los oficiales con simpatías hacia esa posición, si bien ascienden, rara vez tienen posibilidades de llegar más allá de un destino en un escritorio.

(54) Debe distinguirse la formación militar de la que puede tenerse como soldado, y en forma más primaria, como combatiente o guerrero.

(55) En los Ejércitos de América Latina normalmente se denomina a la fracción *sección*, equivalente al *pelotón* de los EE. UU. Los guardiamarinas o subtenientes o alféreces de Aviación tienen destinos un tanto más diversificados debido a las características técnicas de sus servicios.

(56) Se denominan compañía, escuadrones o baterías, según la especialidad dentro del servicio del Ejército. En las Marinas y Fuerzas Aéreas asume un carácter más diversificado.

(57) Las unidades denominadas regimientos o batallones no suelen sobrepasar las dos compañías. Aun en los países donde se intenta tener un mínimo de tres compañías, más un mando, el escalón superior comienza a ser más débil. Las unidades tácticas del tipo brigada suelen ser batallones reforzados o una agrupación interarmas compuesta fundamentalmente de infantes con escasos apoyos de combate. De ahí en adelante, tanto las divisiones o cuerpos, allí donde existen, son una estructura de combate mínima, más una serie de cuadros que presuntamente deben hacerse cargo de una organización a desarrollar en tiempos de guerra. El tipo de despliegue, que dispersa notoriamente las unidades al ubicarlas en centros urbanos a lo largo del país, obliga a que las unidades no sean puramente tácticas, sino que tengan un componente logístico importante. Así, hay batallones o regimientos con una subunidad de combate y otra de servicios. Por ejemplo, en Argentina hay cerca de ochenta cuarteles de diverso porte, desde los que alojan a una sola unidad o a un conjunto de ellas.

Estado Mayor y los coroneles empiezan a dedicar gran parte de su tiempo a las cuestiones que no se refieren a la profesión del soldado para centrarse en problemas más generales. Al mismo tiempo, si bien el tiempo dedicado, efectivamente, al mando de unidades militares se restringe, para un grupo más reducido comienza a crecer su relevancia en lo político. Finalmente, acceder a la jerarquía superior de general o almirante supone, como en todas las organizaciones del mundo, el manejo político de la institución, con una decreciente incidencia en el manejo de la organización de combate.

Todavía no se han planteado esquemas organizativos de tipo ocupacional en la región. El reclutamiento de los oficiales aún se hace en base a los valores tradicionales del modelo «heroico». Sin embargo, es un hecho que una buena parte de los aspirantes a oficiales sólo tienen interés en ingresar en las academias militares para obtener un empleo que les permita cierto ascenso social o al menos una garantía de una carrera y un retiro seguro.

En los países sudamericanos con viejas instituciones militares, los suboficiales han establecido una suerte de carrera profesional paralela, de nivel subalterno. Si bien no pueden compartir los mismos valores que los oficiales, la socialización los ha llevado a adquirir un sentimiento corporativo similar al de sus jefes. La paga es reducida, pero, en cierto modo, también gozan de cierta seguridad en su «empleo» (58).

La mayoría de los países de la zona mantiene el servicio militar, que suelen cumplir personas provenientes de los estratos bajos de la sociedad, y rara vez lo hacen quienes provienen de capas medias o altas. Si bien estos soldados no suelen ser muy eficaces, los jefes militares son renuentes a abolir el servicio (59).

Algunos intelectuales han hecho propaganda sobre las virtudes del soldado-ciudadano, al estilo del existente en Israel o, más antiguamente, en el modelo suizo. Pero esta propuesta no ha sido recogida ni por los jefes militares, que no la ven viable y muchos la consideran peligrosa, ni por la clase política.

---

(58) En Paraguay, donde la fuerza todavía es de tipo patrimonial, casi no hay suboficiales. El oficial cumple esas funciones. Eso permite suavizar el trato del soldado, un conscripto adolescente entre quince y diecisiete años, tratado como un soldado y un sirviente al mismo tiempo. Dependerá del tipo de jefes que tenga para que el trato sea paternal y protector o de tipo patronal, acentuando los rasgos de servidor.

(59) En la República Dominicana y Uruguay el personal es voluntario, tomado bajo contrato. En los hechos, el servicio militar está a punto de desaparecer en Argentina, dada la baja incorporación de conscriptos. También ha desaparecido de hecho en Nicaragua. Sin embargo, no hay pasos concretos para una sustitución del sistema. Sólo en países como en Chile se llega a darle una instrucción adecuada en tanto combatiente al conscripto.

El mayor problema que enfrenta la organización militar respecto a su carrera es la capacidad de obtener recursos del Estado.

Los equipos de las fuerzas militares quedarán antiguos en un corto espacio de tiempo. Las Marinas (60) y las Fuerzas Aéreas (61) tendrán muy fuertes dificultades para poder mantener sus equipos y con ello su institución. Los ejércitos no pueden mecanizarse ni obtener equipo de alta tecnología.

En esta situación, las fuerzas dependerán de la capacidad de sus mandos para impedir la desmotivación de su personal y para tratar de retenerlo en la organización. Los salarios son bajos (62) y los retiros permitidos no muy atractivos. Salvo en pocos países, la posibilidad de realizar negocios en la vida civil no es muy alta (63).

Estos hechos están acentuando la crisis existencial de las fuerzas de la región, que saben que no combatirán en una guerra entre Estados, sino que sólo buscarán pervivir en un escenario que saben incierto y que no controlan.

---

(60) Sólo diez países poseen una flota de mar compuesta por barcos de superficie y en algunos casos submarinos. En los otros sólo se dispone de barcos de patrulla o guardacostas o fluviales.

(61) Sólo nueve países poseen aviones de combate, sean interceptores, cazabombarderos o viejos bombarderos. El resto sólo posee aviones de contrainsurgencia, de entrenamiento y de transporte.

(62) El salario de ingreso de un oficial fluctúa en la zona entre los 150 y 250 dólares. El de las jerarquías máximas de general y equivalentes se sitúa entre 1.000 y 3.000 dólares. Esto hace que, para las jerarquías bajas de oficial, la persona reviste entre los grupos subalternos de la sociedad, mientras que al final de la carrera la remuneración puede llevarlo a los sectores de clase media o media alta. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que se agregan los beneficios del cuidado de salud, a veces la posibilidad de disponer vivienda gratuita o subsidiada y de tener alimentos y combustible para automóvil a precios también subsidiados. Para los miembros del Ejército esto puede significar un atractivo, pero para marinos o aviadores el pago es malo si se compara con actividades del mismo tipo en el ámbito civil.

(63) Situaciones como las imperantes en El Salvador o en Honduras, donde existen unidades «de papel», a efectos de que sus jefes cobren las asignaciones indicadas, aunque los hombres y los gastos no existan, desaparecerán a medida que la ayuda de los EE. UU. para mantener el equilibrio en la zona desaparezca. La situación patrimonial, que ampara a miembros de la cúpula paraguaya, se mantendrá durante un período de transición, pero no podrá ser alcanzada por futuros generales si el proceso de modernización política y social del país continúa en la misma dirección que hasta el presente.

La práctica de negocios ilícitos o coberturas para los mismos pasa a ser una de las pocas salidas para obtener ingresos extras, por cuanto la vía de las comisiones por compras no tiene mucho futuro y el ingreso a la actividad privada dependerá más de las características personales y no del hecho de tener una jerarquía militar.

## IV. LAS RELACIONES CIVICO-MILITARES

Las relaciones de las FF. AA. con la clase política que rige los Estados continúan el proceso iniciado en los años ochenta. Con mayor o menor grado, todas las instituciones militares tienen autonomía, que en la mayoría de los países cubre los siguientes aspectos: *a)* La socialización y el diseño de la carrera militar están bajo el control de los servicios armados. *b)* La corporación militar maneja un presupuesto mínimo con bastante discrecionalidad. *c)* Aunque su intensidad y/o visibilidad varía según el país que se tome en cuenta, en casi todos los casos las FF. AA. tienen grados de veto sobre resoluciones que pueda tomar el ejecutivo o el legislativo referidas a cuestiones que ellas consideran que afecta la seguridad nacional, normalmente apreciada como seguridad de la corporación militar.

En algunos de los países, la clase política ensaya nuevamente el control de tipo subjetivo de la fuerza militar, de acuerdo al concepto de Huntington (64), tratando de nombrar como jefes de los servicios a oficiales en los cuales el presidente de la República tiene confianza personal. En otros, esta posibilidad aún es lejana. El control por medio de una burocracia civil experta en temas militares y de defensa es absolutamente desconocido en toda la región.

Las reformas estructurales han sido mínimas o inexistentes. El país que más ha intentado avanzar en ese campo ha sido Argentina, pero no puede decirse que haya constituido un éxito (65).

Los miembros de la clase política mantienen en su conjunto la misma

---

(64) Véase *The soldier and the State. The theory and politics of civil military relations*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1957.

(65) Una Ley de Defensa Nacional de comienzos de 1988 no tuvo la relevancia pensada por sus autores. El ataque de un grupo armado de tipo guevarista a un cuartel en enero de 1989 obligó al presidente Raúl Alfonsín a emitir un decreto mediante el cual se cambiaron disposiciones de la Ley, permitiendo a los jefes de Estado Mayor tener una incidencia fuerte en actividades de las FF. AA. referidas al orden interno.

Además, todos los intentos de reestructura estuvieron subordinados al tratamiento de las cuestiones del pasado a los constantes levantamientos militares, agravados por los problemas de tipo presupuestario que sufren los servicios armados. Al respecto, véanse los trabajos más recientes sobre el tema, entre ellos: G. DRUETTA, E. ESTÉVEZ, E. LÓPEZ y J. ENRIQUE MIGUENS (comps): *Defensa y democracia*, Buenos Aires, Punto Sur, 1990; R. FRAGA: *La cuestión militar, 1987-1989*, Buenos Aires, Ed. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1989.

Al momento presente se discute la posibilidad de rediseñar el despliegue de la fuerza terrestre, vender instalaciones militares en zonas urbanas, privatizar industrias de defensa y otra serie de medidas. Al respecto, véase FRAGA: «Permanente inestabilidad: frágiles relaciones civico-militares en Argentina», Buenos Aires, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, marzo de 1991.

actitud anterior a los procesos autoritarios. La mayoría no desea estar involucrada en el tema. Las Comisiones parlamentarias de Defensa, por lo general, no están integradas por parlamentarios de peso en sus partidas. Las reuniones de estas Comisiones de Defensa suelen atender cuestiones de trámite, tales como el otorgamiento de venias de ascenso o autorizaciones para permitir que fuerzas del país salgan al exterior o que fuerzas extranjeras entren al territorio nacional, normalmente para actividades ceremoniales o para realizar maniobras, previamente acordadas por los mandos militares. En esas comisiones no suele discutirse el presupuesto militar ni las normas de despliegue y estructuración de la fuerza.

Los Ministerios de Defensa no disponen de demasiado poder. Normalmente son estructuras administrativas que actúan como gerencias de personal y contabilidad para las fuerzas militares, pero con escaso poder político y poco conocimiento como para incidir en el destino de las fuerzas nominalmente dependientes. Aun en los casos en que el ministro es militar, rara vez tiene mayor poder que los comandantes de las fuerzas (66). A su vez, son raros los casos de civiles al frente de Ministerios, y poco es lo que pueden hacer una vez al frente de su cartera (67). Tras ello impera el problema habitual de desconocimiento de la situación y el desinterés. Ningún miembro importante de la clase política quiere ocuparse de una cartera que rinde escasos réditos para acrecentar el poder en el partido o en el electorado.

(66) En Brasil, los tres ministros que encabezan cada servicio son quienes realmente manejan la fuerza, pero se trata de una excepción. En Perú, donde desde fines de los años ochenta, cuando se creó el Ministerio, que ha sido desempeñado hasta el presente por militares, el Ministerio no es más que esa agencia administrativa ya descrita. En Paraguay, el presidente se desdobra como comandante en jefe efectivo, y cada miércoles reúne a todo su generalato para dar las órdenes efectivas a la fuerza. El ministro, un militar retirado, es prácticamente ignorado. En Venezuela, el ministro tiene un mayor control sobre la institución y normalmente es un militar. Con menor incidencia en el control de la institución, se da la misma situación en Colombia.

(67) Desde que se ha producido el proceso de redemocratización, pocos han sido los ministros civiles de Defensa. Argentina siempre siguió ese patrón desde 1983. Sus titulares han vivido atormentados por rebeliones y por las dificultades para poder atender los requerimientos de una fuerza que amenaza con disolverse caóticamente.

En Chile asumió un ministro civil como parte del proceso de transición. Su capacidad real de controlar a los comandantes, especialmente al general Pinochet, es casi nula.

Bolivia ha tenido ministros civiles. El más reciente, dado el peculiar acuerdo alcanzado entre la ANR y el MIR, comparte las decisiones de manejo político con el comandante general.

En Uruguay hubo un ministro civil entre 1985 y mediados de 1986, en la primera fase del primer Gobierno democrático, y desde 1990. Su rol ha sido el de gerenciar administrativamente la fuerza sin poder conducirla.

Los partidos no suelen ocuparse del tema, salvo cuando se trata de designar mandos, o los de izquierda tratando de buscar vías de aproximación con los mandos militares para asegurarse que, en caso de ganar electoralmente, su triunfo sea respetado (68).

Los empresarios no tienen discurso público sobre el tema. En muchos países, visto que las FF. AA. no manejan la política diaria, hay escasos contactos entre oficiales militares y empresarios. En general, son vistos como guardianes o garantes de sus intereses, pero, si es posible, desean tenerlos lejos de sus actividades.

Los sindicatos y movimientos sociales suelen estar en contra de las Fuerzas Armadas. Los primeros se encuentran luchando por su propia supervivencia ante los rápidos procesos de cambio tecnológico, que achican su militancia, por lo que rara vez tienen oportunidad de confrontar a las FF. AA. Los diversos movimientos sociales tienen como principal meta lograr el objetivo preciso que las reúne, y no se han conformado movimientos contra las FF. AA. específicamente.

Los intelectuales y académicos mantienen su posición habitual. La mayoría son antimilitaristas, pero no conocen la institución militar ni los problemas derivados de las relaciones cívico-militares. Son muy escasas las instituciones o los individuos que se dedican a estos estudios (69).

El conjunto de la sociedad, salvo en algunos países, no tiene una buena imagen de las FF. AA. (70). En general, hay una percepción de inutilidad de la institución y de los gastos que causa. Este punto lleva nuevamente a la

(68) La candidatura de José Ignacio Da Silva (Lula) planteó la cuestión de la tolerancia de las FF. AA. Las mismas esperaron el resultado final de la confrontación electoral, que evitó tener que dar una definición. El triunfo del M19 como primera minoría en la Asamblea Constituyente de Colombia fue tolerado por las FF. AA. Hasta las FF. AA. paraguayas aceptaron que un independiente de filiación cercana al trotskismo, Carlos Filizzola, ganara la municipalidad de Asunción. Los izquierdistas del Frente Amplio buscan ahora vías para conversar con las FF. AA., visto que en 1994 pueden ser la segunda o primera fuerza partidaria en Uruguay.

(69) Casi no hay cursos en universidades dedicados al tema militar. Los centros de estudios estratégicos o similares que se han intentado crear sobreviven a duras penas. Ningún centro de estudios privado se dedica exclusivamente a estudiar el tema, pues carece de recursos para hacerlo. En nuestro proyecto con el Dr. L. W. Goodman, que llevamos a cabo desde 1986, apenas si hemos podido identificar uno o dos colegas por país de Latinoamérica que pueda dedicarse al tema. En algunos todavía no hemos logrado ubicar a uno solo.

(70) La prensa y los medios audiovisuales, salvo rara excepción, carecen de especialistas en el tema. Hay escasas encuestas sobre la imagen de las fuerzas armadas, pero, en general, suele ser la institución que tiene menor popularidad, comparada con el Parlamento, Gobierno, sindicatos, empresarios y aun la policía.

cuestión de la crisis existencial. Si la sociedad no percibe la necesidad de tener una institución militar, el crecimiento acelerado de las nuevas tecnologías y el nuevo escenario económico mundial hará que las FF. AA. tradicionales se alienen cada vez más de su sociedad.

No hay, sin embargo, un riesgo de golpe de Estado en la mayoría de los países. Las fuerzas militares saben que no hay apoyo internacional para esta aventura. Tampoco tienen planes de gobierno alternativos ni ideologías justificatorias. Por ende, lo que es esperable es un curso de acción tendente a la sobrevivencia institucional, con pocas intervenciones directas en los niveles políticos. Estas se limitarán a lo imprescindible.

Así, los salvadoreños intervienen para acordar cuál será el destino de su fuerza cuando la guerra finalice. Los nicaragüenses mantienen una situación de autonomía respecto al gobierno de Violeta Chamorro, aceptando fuertes reducciones en su personal y poder efectivo a cambio de su permanencia como fuerza con control partidario. Los paraguayos buscan cómo construir una fuerza profesional al estilo de las de la región, visto que ya no es sostenible un régimen de tipo patrimonial.

Las FAR cubanas enfrentarán próximamente el colapso del régimen político que les dio origen. En una sociedad acostumbrada a treinta años de socialismo básicamente en situación de paz, la necesidad de contar con una fuerza de orden parece evidente. Por eso para muchos de los actuales oficiales del régimen de Castro puede haber un futuro, pese a que el sistema perezca.

Los argentinos enfrentan el problema de una posible disolución. Las continuas rebeliones registradas entre 1987 y 1990, la falta de recursos, que hace que ya no se puedan incorporar conscriptos y se reduzcan drásticamente los efectivos y sus salarios y las presiones de los EE. UU. para impedir el acceso a la alta tecnología llevan a una fuerza tradicionalmente politizada y acostumbrada a ser uno de los sostenes del régimen político-social a perder autoestima y confianza en sus posibilidades. Faccionalizada por orientaciones ideológicas entre nacionalistas y pronorteamericanos, entre estatalistas y partidarios del libre mercado, entre católicos y liberales, entre antiguos peronistas y antiguos gorilas, con cuentas a pagar que se trasvasan generacionalmente entre los diversos grupos, agrega ahora el descontento de los suboficiales. En ese marco han aparecido conductas inaceptables entre oficiales y suboficiales (71), y no puede asegurarse la lealtad institucional de una institución de este tipo.

---

(71) Recientemente, en abril de 1991, fue arrestado un teniente coronel, jefe de unidad, que había montado una banda de ladrones de autos que operaba a partir de su cuartel. Los suboficiales suelen manejar la vida cotidiana en los cuarteles ante oficiales reticentes a asumir un control sobre un personal notoriamente díscolo.

En esta situación surgen nuevos desafíos. Los proyectos de integración económica a nivel subregional, si tienen éxito, conducen, necesariamente, a mayor integración política. La aceleración de los procesos contribuye a plantear la necesidad de pensar qué tipo de fuerza militar puede llegar a necesitar una entidad que reúna a casi 220 millones de habitantes, como la que agruparía a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En principio, y a los efectos de generar las necesarias medidas de confianza mutua, se podría pensar en proyectos de educación común, tanto a nivel de las academias de formación de oficiales como en las escuelas de Estado Mayor y superiores. En un nivel más avanzado puede pensarse en maniobras conjuntas entre fuerzas de los cuatro países. El paso final sería integrar una fuerza regional, lo que en principio supone un alto grado de coordinación. Estos desafíos alterativos necesitan la cooperación de civiles y militares. Los Ministerios de Relaciones Exteriores tendrán duro trabajo para lograr esta tarea en coordinación con los de Defensa. En este caso, la misión fundamental es, obviamente, preservar la capacidad de los cuatro países para llevar de manera adecuada la tarea de integración. Las amenazas posibles al proceso pueden ser fundamentalmente internas, aunque, dado que se habla de un contexto interestatal dual, pueden ser consideradas externas. Dado el actual proceso que busca una mayor liberalización de los espacios de comercio internacional y los procesos de globalización de la economía y la sociedad mundial, es de esperar que no haya amenazas externas a las que enfrentarse.