

Rol y actuación de las Fuerzas Armadas en América Latina

ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS

1. El proceso de la Independencia en América Latina
 - 1.1. La precariedad de la clase política.
 - 1.2. La guerra, la formación de los ejércitos y el caudillismo militar.

2. El papel de las fuerzas armadas en la organización de los Estados independientes.
 - 2.1. La asunción de responsabilidades políticas.
 - 2.2. Caudillismo, regionalismo y anarquía militar.
 - 2.3. La determinación de fronteras y el concepto del Estado nacional.

3. El militarismo como ideología del Estado-Nación en América Latina.
 - 3.1. Los valores nacionales.
 - 3.2. La función tuitiva del Estado y de la nación.

4. Hacia la institucionalización de las fuerzas armadas.
 - 4.1. Autonomía y carácter nacional de las fuerzas armadas.
 - 4.2. El desarrollo y los límites de la evolución de la institucionalidad castrense.
 - 4.3. La seguridad nacional y la institucionalidad castrense.
 - 4.4. Las democracias constitucionales y las fuerzas armadas.

ROL Y ACTUACION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMERICA LATINA*

1. EL PROCESO DE LA INDEPENDENCIA EN AMERICA LATINA

Los países latinoamericanos tienen entre una de sus raíces comunes el colonialismo europeo. Desde fines del siglo XV y durante poco más de trescientos años, nuestro desarrollo histórico quedó ligado y subordinado a los intereses del régimen colonial español y portugués. Durante todo este tiempo en Iberoamérica no hubo Estados nacionales, sino territorios coloniales; en lugar de autoridades locales, funcionarios de la Corona, y como eran inexistentes los ejércitos nativos, a los conquistadores que se impusieron por la fuerza de los arcabuces y su mayor destreza en el uso de las técnicas militares de la guerra, les sucedieron los tercios reales y las fuerzas reclutadas en la península, que hacían el servicio militar-colonial de ultramar.

* Una versión original de este trabajo fue presentado por el autor en el Seminario Internacional «Democracia y Ejército en América Latina», realizado en la ciudad de Guatemala del 29 al 31 de agosto de 1994. Con posterioridad, el trabajo ha sido revisado y ampliado, para los efectos de su publicación.

En estas condiciones, el proceso de formación de la conciencia y de la identidad nacional fue lento y desigual. No sólo no existía Estado, sino que éste era una metrópoli lejana ubicada en el continente europeo, mientras que en nuestra región ni siquiera se configuraba algo parecido a un régimen de autonomías parciales y sectorializadas. Estos factores retardaron el proceso de la independencia en América Latina y también la condicionaron.

1.1. La precariedad de la clase política

El desenlace violento de la Emancipación motivó que una fracción de las élites aristocráticas y grupos propietarios de origen criollo, que habían tenido la posibilidad de ubicar a sus hijos como oficiales de los ejércitos metropolitanos, se convirtiera a la ideología emancipadora. Sin embargo, más que una clase política capaz de conducir el proceso, lo que se configuró rápidamente fue un caudillismo militar, constituido por antiguos oficiales criollos que se habían pasado al bando independentista. Dadas las necesidades de la guerra, fueron estos oficiales los que reclutaron gentes y formaron los ejércitos que debían enfrentar a las fuerzas militares de la Corona. Las bases para el caudillismo se dan en este contexto, en el que la Independencia radicará más en la eficacia militar de estos oficiales, que en la acción de improvisadas e inexpertas dirigencias políticas.

En realidad, los caudillos y los ejércitos nacieron en nuestro continente antes que los Estados nacionales y que la clase política encargada de conducir los nuevos Estados

En realidad, los caudillos y los ejércitos nacieron en nuestro continente antes que los Estados nacionales y que la clase política encargada de conducir los nuevos Estados. Objetivamente, los caudillos al ganarse las guerras de la independencia y en ausencia de dirigencias políticas esclarecidas y aptas para las funciones del gobierno, se convirtieron en audaces y la mayor parte de las veces fracasados estadistas.

Este orden de los factores no cuestiona el que, como señala el general peruano Sinesio Jarama, la sociedad civil y las fuerzas armadas sean meras partes de una unidad total, puesto que en efecto «la nación al organizarse en sociedad se autodetermina una forma de gobierno», mientras que la fuerza armada, que nace con la idea de patria, contribuye para que la evolución y formación de la nación se haga con un sentido de unidad y fortaleza .¹ Pero el no cuestionamiento a la articulación de estas dos partes, no elimina el que en el caso de la formación de nuestras naciones, se diese un condicionamiento histórico que sesgó las relaciones civil-militares, generando situaciones de resistencia, incomprensión, cuando no rechazo mutuo en las relaciones entre la sociedad civil y las fuerzas armadas. Como señala en general Jarama, «nuestro pasado es muy rico en acontecimientos de fracturas

¹ Sinesio, Jarama: En «En Nuevas amenazas a la seguridad y relaciones civiles militares en un mundo en desorden». Editor Enrique Obando. CEPEI, 1992, p. 273.

del endeble sistema político nacional, que ha constituido un punto crucial para una ancestral desinteligencia entre la Sociedad Civil y la Fuerza Armada.²

Una de las claves para entender esta desinteligencia proviene del sistema colonial, tal como fue impuesto desde la metrópoli. La finalidad no fue la de integrar y de desarrollar un imperio donde el centro y los polos tuviesen compensaciones recíprocas de equilibrio que estructuren el sistema como un todo armónico. En realidad, el sistema colonial, como anota Tulio Halperin Donghi, fue concebido «con el fin principal de obtener la mayor cantidad posible de metálico con el menor desembolso de recursos metropolitanos. De aquí deriva más de una de las peculiaridades que el Pacto Colonial tuvo en América española, no sólo en cuanto a las relaciones entre metrópoli y colonias, sino también en las que corrían entre la economía colonial en su conjunto y los sectores mineros dentro de ella».³

Las consecuencias de este sistema significaron que a lo largo de tres siglos la economía colonial no lograra desarrollar las potencialidades ofrecidas por sus ricos recursos naturales, especialmente la agricultura; la industria quedase a un nivel larvario y que el intercambio comercial, aunque en términos desiguales, se convirtiese en la actividad principal después de la minería. Pero las consecuencias también se dejaron sentir en el terreno de la organización social y de la actividad política. La estructura social fue de corte netamente elitario y con duro sometimiento a la mano de obra campesina y minera: es decir, a la población indígena nativa y a la negra, esta última importada en condiciones de esclavitud.

Esta estructura, pequeña y condicionada por una economía al servicio exclusivo de la metrópoli, no daba margen para la realización política de quienes formaban parte de ella. En las colonias el ejercicio de las responsabilidades políticas corría por cuenta del funcionariado que nombraba la Corona. Las élites criollas apenas si podían aspirar a formar parte de los cabildos. No debe extrañar, por tanto, que cuando se produce la invasión napoleónica a España a comienzos del siglo XIX, la reacción en el continente latinoamericano, ya trabajado por las ideas liberales del enciclopedismo, fuese la de una actividad conspiratoria que en lugar de aprovechar la coyuntura en la metrópoli para acelerar el proceso separatista, optó, básicamente, por el «juntismo fidelista» auspiciado por los cabildos que desconocieron la autoridad del usurpador, para proclamar la fidelidad al monarca preso, en un contexto en el que, sin embargo, se proclamaba la necesidad de mayor libertad para las colonias.⁴

Este escenario muestra con claridad las limitaciones estructurales de las élites criollas durante la colonia. Es que en realidad no existía una clara identidad nacional, que alimentase a su vez definiciones políticas con autonomía de clase, en un sentido de proyecto propio, ovación de poder, propuesta con capacidad de convocatoria y adhesión, y opción neta por la asunción de responsabilidades correspondientes a la conducción política de un país. La aproximación a la independencia se dará más en un contexto caracterizado por las contradicciones y las indefiniciones.

² Sinesio, Jarama. Op. cit. p. 273.

³ Tulio, Halperin Donghi: «Historia contemporánea de América Latina». Alianza Editorial. Madrid, 1970, p. 12.

⁴ Luis Alberto, Sánchez: «Historia General de América». Tomo II. Emisa editores. Lima, 1987, pp. 565-566.

Mientras que algunas élites movidas por sus intereses y motivaciones con la metrópoli oscilarán entre el conformismo y el reformismo, pero manteniéndose dentro del Pacto Colonial, otros sectores avanzarán más espontáneamente hacia la resistencia, la protesta política, la conspiración y en última fase el levantamiento y la confrontación militar. En esta última perspectiva no faltó el desorden, la improvisación y las montoneras populares. Los líderes de las tesis emancipadoras se convirtieron en caudillos de las masas, y al frente de ellas fueron al asalto de los bastiones de resistencia colonial.

Pero fue sólo cuando quienes habían recibido entrenamiento militar en los ejércitos de la Corona abrazan la causa de la Independencia, que el espontaneismo popular auspiciado por líderes políticos iluministas, comienza a convertirse en la formación orgánica de ejércitos militares con capacidad de confrontación de las huestes leales a la Corona. La comprobación histórica es apasionante; no es la trama de una clase política esclarecida la que conduce a su sociedad a la Independencia y creación del Estado nacional, sino la formación de los ejércitos, impulsada por criollos que tenían graduación militar, y la guerra, los factores que finalmente obran en la acción sustantiva de la Independencia.

1.2. La guerra, la formación de los ejércitos y el caudillismo militar

Señala con acierto Luis Alberto Sánchez, que con la restauración de Fernando VII en España terminó la fase de la independencia americana, caracterizada por el fidelismo y las expectativas alimentadas por la Constitución de 1812. Frente al absolutismo, no quedaba otro recurso que el separatismo. Surgió entonces la polarización, y dentro de ese contexto, la guerra. «Polarizada ya la lucha, tuvo dos escenarios principales: México y Centroamérica, por una parte; y Sudamérica por la otra. El movimiento sudamericano, que alcanzó mayor agudeza, se subdivide en tres: el del norte, el del sur y el de la culminación, en el Perú, 'centro de la opresión'. A consecuencia de eso, surgieron nuevos Estados, entre ellos Bolivia y Uruguay, que fueron los postreros cronológicamente». ⁵

En efecto, en su última fase la Independencia americana se decide en los campos de batalla de Junín y Ayacucho. Es el momento en que aparecen los grandes capitanes como Bolívar y San Martín, y junto a ellos otros como O'Higgins, Sucre, Santander, Santa Cruz, Córdova, Gamarra, La Mar, etc. Vale la pena retener el nombre de estos grandes capitanes, héroes sin lugar a dudas de la Independencia, más tarde convertidos en precarios presidentes republicanos, condenados luego a luchar de manera caudillista por el poder que tan inestablemente retenían por breve tiempo.

No pretendemos ingresar en el desarrollo de la guerra de la Independencia. Nos basta constatar que ella existió y que fue un dato inevitable del proceso, tanto en el sur como en el norte. España y sus colonias no negociaron la evolución del sistema ni cómo mantener el vínculo. Lo que se dio fue una polarización de intereses irreconciliables, que se resolvieron a través de la guerra. Esta fue ganada por los ejércitos emancipadores; España se quedó sin sus territorios coloniales y en su lugar apareció una constelación de precarios Estados americanos.

La falta de acuerdo en un desenlace negociado se debió, en el caso de España, a la reimplantación del absolutismo, que como modelo político resultaba un auténtico anacronismo por más que en Europa había triunfado transitoriamente el espíritu reaccionario de la Santa Alianza. Pero en el caso de las colonias no puede olvidarse el fracaso de las élites políticas. Ellas intentaron a través de los cabildos y de las juntas componer una opción de reformismo, que de haber cuajado hubiera en el largo plazo estabilizado una conducción política con capacidad de gobernar a los Estados emergentes. Pero las élites fracasaron en el intento de obtener el apoyo social y aglutinarlo en torno a un proyecto político nacional de largo alcance. El desorden, las pobladas, las montoneras, las deslealtades, generaron un clima que tempranamente liquidó las posibilidades de esta primera etapa de la Emancipación.

No quedó entonces otro camino que el de la guerra, y ésta no se hace sin ejércitos. Este es el punto que nos interesa resaltar. En América Latina las ideas de patria y ejército quedaron intrínsecamente ligadas en su origen. Los criollos de profesión militar que con ayuda de los militares ingleses trabajaron en el reclutamiento, en el entrenamiento militar, en las estrategias de guerra y en el establecimiento de una disciplina, un orden y un comportamiento militar de quienes formaban los ejércitos, adhirieron como elemento de identidad de éstos, el ser fuerzas de liberación y salvación nacional.

Si alguna ideología será inoculada en los ejércitos emancipadores, es la del redentorismo liberador. Los manifiestos de Bolívar, las proclamas antes de cada batalla, no pueden ser más directas en el sentido de la «misión salvadora» de los ejércitos emancipadores y del valor y temple de los hombres que los conforman. La patria está allí, en la bayoneta de los soldados que dan su vida por expulsar al tirano, liberar el territorio y con él hacer libres a todos quienes lo pueblen. Desde luego, estos planteamientos se reforzaron al triunfar esos ejércitos en las guerras de Emancipación.

A comienzos de nuestra vida republicana, no había muchos líderes con experiencia política a quienes convocar. La mayor parte de éstos habían fracasado en los cabildos y en las experiencias del juntismo reformista. Los que sobrevivieron a su fracaso y a las intrigas subsecuentes se integraron en los primeros experimentos parlamentarios de los nacientes Estados. Pero los más clarividentes eran los grandes capitanes, los que con sus triunfos en los campos de batalla entendían haber adquirido el derecho para la conducción política de sus respectivos países. Comprobación interesante, los primeros y grandes políticos de América Latina nacieron en los campos de batalla y con la espada en mano: eran militares.

Sabían ganar una guerra, pero no necesariamente gobernar un país; no tenían por qué ser estadistas y casi todos, salvo Bolívar, no lo eran. Más que políticos en realidad eran caudillos militares ansiosos de poder. Dice al respecto Sánchez: «Los generales de la Independencia, como llamaba el historiador C. Markham a los próceres trocados en políticos, no dejaron descansar la espada, parafraseando a Fray Luis de León diremos que menearon fulminantemente el hierro insano en pos del poder, premio y pináculo de sus sacrificios. Todos, cual más cual menos, echaron su nombre en el ánfora a merced de la mano del azar. Todos creyeron que el último grado de su carrera no lo llevaban en la mochila, como el bastón de mariscal en las mochilas de los caporales de Bonaparte,

sino que lo tenían puesto sobre un sillón forrado de seda, generalmente sobre un estrado y bajo un dosel». ⁶

Ciertamente con el caudillismo había surgido uno de los más graves problemas de inestabilidad, que marcaría el curso de nuestras historias republicanas a lo largo del siglo XIX, factor que asimismo sería elemento de desencuentro entre civiles y militares. El recuento de Sánchez ilumina la tragedia latinoamericana del caudillismo militar: «Páez hizo pagar su sacrificio de los llanos con la Presidencia de Venezuela; igual hicieron Sucre (sin buscarlo), Santander, Mosquera, Gamarra, La Mar, Flores, Freire, Santa Cruz. Lo propio quiso hacer Córdova y se halló con la muerte a manos de Rupert Hand. Rivera y Uribe también alcanzaron la Presidencia. Sólo Artigas, San Martín y O'Higgins se desposeyeron, por voluntad propia, de sus preesas. Bolívar, el más grande de todos, fue traicionado. Y se aprovecharon, sin haberse arriesgado en la guerra emancipadora, y antes bien, habiendo permanecido al acecho. Diego Portales, el chileno, y Juan Manuel de Rosas, el argentino, autócratas convictos y confesos cuyos nombres no figuran en ninguno de los fastos emancipadores». ⁷

Ciertamente con el caudillismo había surgido uno de los más graves problemas de inestabilidad, que marcaría el curso de nuestras historias republicanas a lo largo del siglo XIX

Tal fue el caudillismo militar de la Emancipación, que algunos autores, como Jorge Basadre para el caso del Perú, han calificado como el primer militarismo, pero no el único. Vinieron después otros, alimentados por el mismo caudillismo, por la sobre representación de lo militar en un Estado que no terminaba de cuajar y de asumir una estructura nacional. Lo difícil del asunto es que el desarrollo histórico de nuestros países entró en una especie de círculo vicioso, en el que la lucha entre caudillos militares por el poder del Estado no sólo impedía que surgiese una clase política capaz de dirigirlo, sino que acentuaba el carácter crónicamente endémico de la fragilidad del Estado.

2. EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS INDEPENDIENTES

2.1. La asunción de responsabilidades políticas

La Independencia no creó en lo inmediato un orden nuevo; las tareas correspondientes a la organización del Estado y la sociedad demoraron en la práctica, a pesar de los esfuerzos teóricos por aprobar constituciones que apuntaban a estructurar una coherente organización del Estado, dentro claro está, de orientaciones correspondientes a la ideología liberal. Uno de los factores de la demora fue la gravitación del poder militar, como consecuencia del papel adquirido en las guerras de la independencia.

⁶ L.A., Sánchez, Op. cit. p. 659.

⁷ L.A., Sánchez, Ibidem, pp. 659-660.

Señala Halperin Donghi que el poder militar fue visto como el responsable de las tendencias centrífugas y la inestabilidad política dispuestas al parecer a perpetuarse, debido, según este autor, a que la guerra formó un cuerpo de oficiales y a sus soldados, los que constituyeron «un espíritu de cuerpo rápidamente consolidado, y son a la vez incubo y un instrumento de poder para el sector que ha desencadenado la revolución y entiendo seguir gobernándola». ⁸

En efecto, acabada la guerra de la Independencia, los jefes tendieron a generar lealtades en torno a sus personas, buscando a partir de la fuerza de apoyo militar que obtenían, una ubicación de poder en el Estado, sin que la incipiente capa de funcionarios se atreviese a enfrentárseles y a subordinarlos como servidores del Estado. Los escenarios de la confrontación se multiplican, lo mismo que las luchas por el poder, y en lugar de un esfuerzo convergente para construir el orden nuevo, la organización republicana quedará atrapada en una violencia que anulará las posibilidades de estabilizar los sistemas políticos encargados de organizar el espacio territorial y las libertades conquistadas.

Acudimos nuevamente a Halperin Donghi, quien señala que «las nuevas repúblicas llegan a la Independencia con demasiados nutridos cuerpos de oficiales, y casi nunca se atreven a deshacerse de ellos. Pero para pagarlos tiene que recurrir a más violencia, como medio de obtener recursos de países a menudo arruinados, y con ello dependen cada vez más del exigente apoyo militar». Junto a esta preocupante configuración, Halperin añade el fenómeno de los países que hicieron la guerra fuera de sus fronteras, donde en lugar de ejércitos se habían formado milicias rústicas para guardar el orden local. Pero esta dinámica tampoco resultará ajena al peso de lo militar, por el costo de lo que en esos lugares significaba mantener al ejército regular, generándose entonces un cuadro de lucha política, que se resolverá también militarmente.

Lo que comienza a generalizarse en la América liberada es una imagen de países rápidamente sometidos a una hegemonía militar, responsable en gran parte, aunque no en todo, del desorden y la parálisis. De algún modo esa hegemonía se expresará como un proceso que se alimenta a sí mismo, y su perduración como una consecuencia de la imposibilidad de que los inermes desarmen a los que tienen las armas. ⁹ Una advertencia se hace imprescindible: quien tiene las armas no es un ejército unificado, nacional y profesional. La América Latina de los primeros años de la Independencia está todavía muy lejos de contar con ejércitos profesionales. Son en realidad ejércitos hasta cierto punto autonomizados del poder del Estado, estructurados en torno a la lealtad de uno o varios oficiales, que a su prestigio glorioso añaden la posibilidad de mantener a sus ejércitos, siendo parte de ese contexto el tener el poder suficiente y la legitimidad necesaria para obtener los recursos que financien a sus ejércitos.

Se trata de una etapa oscura y confusa, en la que la condición de caudillo militar sirve para la asunción de responsabilidades políticas. En cierto modo se podría decir que la hegemonía de lo militar significará el control por parte de los caudillos de los recursos de la política. Dicho en términos más simples, los caudillos militares se

⁸ T., Halperin Donghi, Op. cit. p. 136.

⁹ T., Halperin Donghi, Ibidem, p. 137.

convertirán en políticos, ocuparán entonces precariamente el poder del Estado y desde esa condición se mantendrán en el control de ese poder, apelando a lo militar.

2.2. Caudillismo, regionalismo y anarquía militar

Estos militares triunfadores de la Independencia, que se convierten en caudillos que luchan por el poder, ¿en qué modo afectaron el proceso de formación de los nacientes Estados nacionales?; ¿cuánto tiempo duró este caudillismo y qué efecto causó en la relación entre civiles y militares?

La respuesta a estas dos cuestiones nos hace reflexionar en ciertos problemas estructurales que históricamente han afectado al desarrollo de nuestros países y que tienen una estrecha relación con las carencias de una clase dirigente en los albores de la fundación de nuestras repúblicas. Pero la indagación debe llevarnos también a precisar en qué consistió la sobre exposición de los militares, tanto debido a sus luchas desenfadadas por el poder, como por su conversión en caudillos locales que para poder subsistir alimentaron las ambiciones de latifundistas y gamonales. Todo esto tiene que ser conjugado con la reserva y distancia que los civiles progresivamente adoptaron, como actitud defensiva frente al constante alboroto y el caos que generaban las luchas por el poder.

Probablemente corresponde a este período el establecimiento de una relación civil-militar que no se marcó, como señala Francisco Morales Bermúdez, por la adhesión a una cultura democrática, sino más bien por el autoritarismo, la dictadura y la precariedad del poder político.¹⁰ Los datos históricos no dejan ningún margen de duda a este respecto, y en tal sentido el caudillismo militar afectó negativamente el proceso de formación de nuestros Estados nacionales. Es más, utilizó el fraccionalismo y una especie de regionalismo conflictivo para retardar el proceso de descentralización del poder del Estado nacional y su autoridad, cada vez que el acceso al poder le fue esquivo. Por lo demás, el patrón de negociaciones entre el Estado y una cúpula militar que no se subordina a su autoridad, es, sin lugar a dudas, otro elemento que proviene de este conflictivo momento.

Esas luchas entre fracciones militares desembocaron además en una suerte de anarquía que retrasó y en más de un caso marcó el desarrollo histórico de nuestros Estados. Situaciones como las vividas en el siglo pasado en Bolivia, Perú y México, entre otros, son expresivas de lo que significó la lucha entre fracciones militaristas, en cuanto anarquía que afectó la construcción del Estado, distanciando de paso la comunicación entre la civilidad y los militares.

2.3. La determinación de las fronteras y el concepto de Estado nacional

Un aspecto importante en el rol y actuación de las fuerzas armadas en América Latina en el pasado, es el que se refiere al proceso de determinación de las fronteras

¹⁰ Francisco, Morales Bermúdez: «Las relaciones civil-militar en las últimas décadas». En «Actual escenario internacional y la defensa nacional». CEPEI, Lima, 1992, p. 143.

y al concepto de Estado que se elabora. Al acceder a la Independencia, los territorios de las antiguas administraciones coloniales sirvieron de referencia para determinar la soberanía de los nuevos Estados. La aplicación de los principios de libre determinación y del *uti possidetis* facilitó el establecimiento de las respectivas fronteras, sin que en muchos casos se suscitaran conflictos.

Como se sabe, los nacionalismos locales, las desconfianzas acumuladas entre el sur y el norte, y también el encono de las luchas caudillistas que provocaban división, impidieron que los ideales unitarios de Bolívar se concretaran. Frente a los Estados Unidos del Norte, se conformaron los Estados desunidos del sur. La temprana fragmentación del continente dio lugar a la conformación de Estados frágiles y a rivalidades que en más de un caso desembocaron en guerras fratricidas. En este contexto y a pesar de la eficacia resolutoria de la libre determinación y del *uti possidetis*, no dejaron de surgir conflictos fronterizos que al no resolverse por las vías de la negociación diplomática, forzaron guerras de fronteras.

Muchos de estos conflictos se plantearon tempranamente. Es el caso de las disidencias que hicieron estallar la Gran Colombia; la guerra entre ésta y el Perú por la cuestión de Guayaquil, el escisionismo de la provincia Oriental en el caso del Plata, mientras que en Centroamérica se establecía una Confederación que se quiebra en 1847, al proclamar Guatemala su independencia y decidir los otros cuatro Estados de la región su mutua autonomía. Anexo a estos conflictos, fue que apareció el nacionalismo, que, como dice Luis Alberto Sánchez, no existía; éste fue creado a la sombra de los caudillismos exaltados y de las definiciones que servían para diferenciar un Estado de otro.¹¹

Así, de las guerras por la independencia se pasó rápidamente a las guerras nacionales en defensa del territorio y para imponer por esta vía las fronteras de cada Estado. Dos hechos se entrecruzan en esta dinámica. De un lado, la guerra, con todo lo que ella tiene de estimulación al rencor, al odio y la conservación en la memoria popular del triunfo y la derrota, que se convirtió en un elemento de la formación y afirmación del Estado Nacional. Del otro, la fijación del rol patriótico, casi en exclusividad, de los militares, que tuvieron entonces la ocasión de reafirmarse, como «salvadores de la nación en ciernes».

Es cierto que también las guerras de fronteras facilitaron se integrara progresivamente un solo ejército nacional; es decir, se formaba —no sin tensiones y luchas internas— una fuerza armada de mandos unificados, jerarquías reconocidas, disciplina y organización nacional. Por lo tanto, las tendencias centrífugas y anarquizantes progresivamente comenzaron a desaparecer en el contexto de conflictos militares que convocaban a la unidad y a la defensa de la integridad territorial.

Este factor, que sensiblemente no se consiguió por otros medios, tuvo un alto costo que los países latinoamericanos no acaban aún de pagar. Tal el caso de la desconfianza y los agravios residuales entre pueblos vecinos que se vieron forzados a hacerse la guerra. También la equivocada dirección con la que surgieron nacionalismos cargados

¹¹ L.A., Sánchez, *op. cit.* Tomo II, p. 660.

de belicismos, la concepción misma del Estado nacional, definido más en función de sus fronteras que por su identidad, integración y unidad intrínsecas; en fin, la exageración paradigmática del militar y lo militar, como valores esenciales de la patria y de la defensa de la integridad territorial; las más de las veces con detrimento y dudas que tales valores pudiesen ser igualmente portados por los civiles y las autoridades políticas.

Los factores a los que acabamos de hacer referencia, debemos considerarlos como un lastre que perturbó de manera sistemática la relación entre civiles y militares; ésta se estructuró como compartimentos estancos, ajenos y distantes. Enrique Obando señala que en la relación entre civiles y militares «es importante que los civiles perciban a las fuerzas armadas no como una fuerza externa, sino como un instrumento de la sociedad para su propia defensa». ¹² Sin embargo, no podríamos generalizar este concepto a la realidad de nuestros países, pues la historia nos enseña que los civiles han oscilado entre el recelo y el temor a los militares, debido al carácter de sociedad cerrada de éstos, a sus excesivos privilegios y usuales reacciones autoritarias.

3. EL MILITARISMO COMO IDEOLOGIA DEL ESTADO-NACION EN AMÉRICA LATINA

Estamos a mediados del siglo pasado, y nos referimos a los que podríamos calificar como caudillo-estadistas: Castilla, Guzmán Blanco, Montt, etc., cuyo empeño fundamental fue la construcción del Estado, el orden interno, la creación de sistemas económicos y financieros viables y la seguridad jurídica

3.1. Los Valores Nacionales

Sostiene Halperin Donghi que en la primera parte del siglo XIX el nuevo orden que supuestamente debía establecerse en las repúblicas independientes tardó en llegar, debido entre otros factores a la extrema precariedad de la sociedad civil y la actividad económica, y a que el ejército no se arraiga en el nuevo orden. Sólo en la medida en que las fuerzas internas fueron convergiendo y estableciendo alianzas que incluían explícitamente al factor militar, es que el nuevo orden se fue dando.

Sin embargo, este orden no fue ajeno a la necesidad de un nuevo pacto que por su contenido, ubicación de los actores, configuración del papel de nuestros países como productores de materias primas para los centros de la nueva economía industrial y relaciones internas de domi-

nación sobre las masas campesinas, los trabajadores mineros y los de la ciudad, configuraba un nuevo pacto colonial entre los sectores que habían adquirido protagonismo a consecuencia de la emancipación de España y Portugal. ¹³ Como se puede apreciar, si el nuevo orden era la consecuencia de un nuevo pacto de tipo colonial, pero con

¹² Enrique, Obando: «Importancia de las relaciones y de la interacción civil-militar para la defensa nacional». En op. cit., CEPEI, Lima 1994, p. 164.

¹³ Tulio, Halperin Donghi, op cit., pp. 214-216.

algunos pocos actores internos que asumían el control del Estado, de la sociedad y de la economía del país, este orden inevitablemente privilegiaba la participación de los militares más que como un aparato del Estado, como un actor político que reclamaba su peso específico.

En más de un caso, fueron los propios líderes militares quienes se pusieron al frente de estos procesos de centralización del poder del Estado, que tenían como trama interna la organización de una economía productora de materias primas, ligada dependientemente a los grandes nuevos centros industriales. Pretendieron de esa manera acabar con el período del militarismo que abusaba del poder, para convertir a las fuerzas armadas en un factor de orden y garantía del pacto que supuestamente le daba viabilidad a nuestros Estados. Estamos a mediados del siglo pasado, y nos referimos a los que podríamos calificar como caudillo-estadistas: Castilla, Guzmán Blanco, Montt, etc., cuyo empeño fundamental fue la construcción del Estado, el orden interno, la creación de sistemas económicos y financieros viables y la seguridad jurídica.¹⁴

Pero todo este nuevo orden no hubiera sido posible sin la formulación de una ideología de legitimación que puso el énfasis en el valor per se de la autoridad, es decir el autoritarismo, de la nación, de la seguridad, etc.; en una palabra aquello que Juan Linz califica de «respuestas ultranacionalistas y voluntaristas, que pueden muy bien estar asociadas con una política autoritaria».¹⁵ Este fenómeno tiene manifestaciones tempranas en nuestro continente y aparecerá, como es lógico, ligado a actitudes escapistas con las cuales resolver problemas que estaban más allá de la capacidad de tomar decisiones de muchos gobiernos nacionales en el siglo pasado.

En la perspectiva del análisis, todos los elementos correspondientes a la centralización del poder, la organización del Estado y la defensa de la nación, no están propiamente basados en el equilibrio de quienes constituyen el pacto; la clase dominante y los militares, sino en la necesaria ligazón de éstos con el poder político, dado que la cultura autoritaria que paulatinamente se irá estructurando y que periódicamente entrará en conflicto con tradiciones y demandas democráticas, requerirá concentrar el peso de los valores nacionales en los portadores militares, casi como un requisito para mantener el orden establecido, controlando férreamente el poder político.

En el horizonte de las relaciones civiles-militares y de la relación a su vez de unos y otros con el Estado, el peso de los valores nacionales tenderá a concentrarse en el ejército. Ideas fuerza como el heroísmo, la abnegación, la austeridad, el desprendimiento, la inmolación, el patriotismo, serán encarnados como el comportamiento esperado de un militar y no de un civil. Para éste, su referente paradigmático no será el civismo que literalmente es excluido como un valor nacional, sino lo militar, debiendo aproximar su conducta lo más que pueda a los valores militares, que sintomáticamente no son otros que los valores nacionales.

De este modo podría señalarse que en el siglo pasado y como una consecuencia directa del excesivo protagonismo que desde las luchas por la independencia adquiere

¹⁴ L.A., Sánchez, Op. cit. Tomo III, pp. 790.

¹⁵ Juan, Linz: «La quiebra de las democracias». Alianza Universidad. Madrid, 1987, p. 32.

el ejército, se consagra el militarismo como ideología del Estado nación en América Latina. El recorrido histórico por todo nuestro continente deja pocas dudas al respecto. Aún con variaciones de país en país, las tendencias que primarán serán las autocráticas; los padres, los próceres y los héroes de la patria, visten uniforme; los civiles, los políticos, aparecen como frágiles, volubles e inconsistentes, y sólo pueden redimirse cuando se disfrazan de militares y con proclamas revolucionarias jefaturan pobladas, montoneras y guerrillas.

Este militarismo como ideología del Estado-nación, otorgará un papel eminentemente político a las fuerzas militares. El orden y la seguridad están mejor garantizados si un oficial austero preside el país, y en cierto modo el conjunto de los patrones de comportamiento social son impregnados de respeto y de una relación de tipo reverencial, en la que los privilegios para las jerarquías militares se justificarán como algo normal o que en todo caso no debe provocar protestas y rechazos por parte de los civiles.

Con un esquema de este tipo resultó una práctica normal que los militares gobernasen nuestros países y que la legítima actividad política de los civiles se retardase enormemente. Un dato de este contexto es que más de un civil que llegó al gobierno tempranamente, lo hizo comportándose como un dictador y con respaldo militar: Francia, Portales, Rosas, García Moreno, etc. Por el contrario, un proyecto plenamente democrático y civilista, como el de Manuel Pardo en el Perú, recién pudo llegar a la presidencia en 1872; es decir, 51 años después de la Independencia de ese país.

Ninguno de estos datos conlleva a conclusiones de carácter antimilitarista. Por un lado, nada debe hacer olvidar ni disminuir el enorme talento, la generosidad y el heroísmo de militares que a justo título forman parte de la historia nacional y continental de América Latina. La crítica en realidad parte de una constatación histórica, que es la extrema debilidad de la sociedad civil y el comportamiento irresponsable de una clase política heterogénea y precariamente conformada, que prefirió comportarse con un perfil dominante antes que como dirigente. Aquí está la clave del problema; la dominación apela necesariamente al factor militar, lo promociona y lo convierte en una condición para el ejercicio antidemocrático del poder. Al menos en la experiencia latinoamericana, el militarismo no nació en los cuarteles, sino de la complacencia y el servilismo de clases políticas fracasadas.

3.2. La función tuitiva del Estado y de la nación

La relación sociedad civil-militares ha tenido entre sus elementos componentes un factor de tipo referencial, que entró en funcionamiento para determinadas percepciones que desde la sociedad civil otorgaban a las instituciones castrenses una imagen y unos atributos preelevados, respecto de los demás sectores sociales del Estado-nación. El mecanismo operaba de una forma perversa; por ejemplo, supuesto que los militares tenían naturalmente una exagerada vocación por la autoridad, se decidía otorgarles ciertas concesiones que involucraban limitaciones legales en la conducta social, en nombre del principio de autoridad, para evitar de esta manera irrupciones autoritarias.

Dicho en términos más directos, quienes actuaban desde el Estado asumieron que uno de los requisitos para preservar el mando civil del poder, consistía en hacer

concesiones a las fuerzas militares. Esto significó compartir la autoridad para evitar el autoritarismo dictatorial, pero a un costo de objetiva disminución del poder discrecional de la autoridad civil.

La teoría del Estado sostiene que la autoridad de éste se basa, entre otros elementos centralizados con exclusividad en él, en su poder de coerción, que en buena cuenta significa la capacidad plena de deliberar, decidir, imponer, obligar y sancionar el incumplimiento del mandato. Es conforme con la capacidad coercitiva del Estado, el que éste tenga aparatos de control del orden público y de seguridad de las personas. Por tanto, el Estado tiene un aparato policial a través del cual cumple sus fines. Pero del mismo modo que la seguridad y el orden público son fines del Estado, también lo son el orden interno, la defensa del territorio y todas aquellas dimensiones políticas, sociales y económicas hoy en día englobadas bajo el concepto de seguridad nacional. Para estos efectos, el Estado tiene sus fuerzas armadas, las que no son ni pueden ser autónomas, sino un aparato del Estado, al servicio de éste, de la nación y subordinadas a la autoridad civil.

Al revisar estos conceptos y ver históricamente cómo se entroncan con la realidad de nuestros países, encontraremos que las fuerzas armadas no se ligaron inicialmente al Estado como un aparato subordinado al cumplimiento de los fines de éste. Como hemos visto en las páginas anteriores, los ejércitos tendrán más bien una pretensión de autonomía dentro del Estado y de competencia de los mandos militares respecto de las autoridades civiles. Cada vez que la tensión se elevaba por las dificultades o el rechazo a aceptar las exigencias militares, venían los golpes y el uso de las armas para que un militar afortunado se hiciese de todo el poder.

Dentro de esta trayectoria es que se fue configurando a la llamada función tutelar de las fuerzas armadas respecto del Estado y de la nación. ¿Por qué se les llama fuerzas tutelares?; ¿qué es lo que tutelan? En realidad, la concepción es que tutelan al mismo Estado, en el sentido de protección y apoyo para que éste cumpla con el ejercicio de su autoridad y la capacidad del mando. En nuestra perspectiva de análisis, aquí hay una equivocación que probablemente está en el origen de muchas desavenencias y de la inestabilidad política que tantas veces perturbó e impidió que la democracia cristalizase. La internalización en la conciencia militar del rol de tutela, probablemente ha operado como un mecanismo tendiente a convertir a las fuerzas armadas en una sociedad cerrada y superior, que es y no es parte del Estado.

Es parte del Estado en lo que se refiere a su identificación con él como poder supremo de la nación, en el sentido de la defensa y la realización y los valores de ésta. Pero no es parte de él cuando lo tutela y sus mandos militares son «solicitados» para ejercer la protección del Estado y dar apoyo a la autoridad pública. Las constituciones han dicho siempre que las fuerzas armadas no son deliberantes. Para que la prescripción se cumpla, tendrían que ser estrictamente aparatos del Estado, subordinadas jerárquica y disciplinadamente a la autoridad civil.

Esto no es posible cuando la definición principal que se les da es la de «fuerzas tutelares». Sólo puede ejercer tutela quien es y tiene autoridad, pudiendo en función de ello dirigir y prestar apoyo o amparo. Una fuerza que tutela al Estado es en realidad

la principal fuerza y autoridad del Estado. Esta es la trampa que llevó en los hechos a convertir a los mandos militares en las autoridades reales del Estado, con una inmensa capacidad discrecional de intervenir, de acuerdo a sus propios criterios de evaluación.

Una vez más nos encontramos con errores generados desde la sociedad civil y concretamente por los políticos, que llevaron a un debilitamiento de la autoridad pública cada vez que ésta procuró afianzar espacios democráticos. Son muchos los indicadores que comprueban que los políticos que manejaban las democracias no supieron plantear adecuadamente las relaciones con los militares. Como dice Linz, se puede aplicar a nuestro caso esas situaciones en las que desde el poder civil no se sabe manejar temas militares con reclutamiento, número de bajas, gastos, organización, disciplina, porque no hay disposición para reconocer la lógica interna del aparato militar y otorgamiento de señales equivocadas. Todo lo cual siempre ha traído serias consecuencias para la estabilidad de los regímenes.¹⁶ En efecto, los mandos militares en circunstancias como la descrita percibirán la dubitación de la autoridad civil y la incapacidad de su manejo, que no se resuelve por la vía de concesiones innecesarias, deslindando posiciones casi siempre vía la asunción del poder, para evitar pagar el costo de los fracasos de los políticos.

En síntesis, cuando se constata la inestabilidad política y el famoso péndulo dictadura-democracia, no debiéramos agotar el análisis en la referencia enumerativa de los problemas de la coyuntura detonante. La democracia en nuestros países carece de los recursos que le permiten resolver sus crisis, porque no ha creado esos mecanismos y ha fortalecido en cambio un intervencionismo pernicioso de las fuerzas armadas, que se inició en el siglo pasado y que es una práctica que ha continuado hasta nuestros días, aunque cambiando la modalidad. El general Morales Bermúdez, a propósito de las frecuentes intervenciones de las fuerzas armadas en la vida política del Perú, señala que ellas se han debido no solamente a la aparición de caudillos apoyados por las fuerzas armadas, sino también a la permisibilidad de la población para entender que la situación política, social y económica del país podía mejorar con esa intervención armada.¹⁷

La anotación es muy sugerente. Si la población consintió y a veces entusiastamente apoyó, no es sólo debido al hartazgo y rechazo al error de los políticos, sino también, probablemente, porque en la conciencia colectiva funcionaba un elemento de disposición a considerar la probabilidad de un golpe militar como un alternativa de solución para las crisis. En otras sociedades más evolucionadas esta disponibilidad de la conciencia popular simple y llanamente no existe. En las nuestras sí, y no debiera desgraciadamente llamarnos la atención.

Es parte de la tolerancia a lo que hemos denominado el militarismo como ideología del Estado-nación, el otorgamiento a las fuerzas armadas de la facultad de ser depositarias casi en exclusividad de los valores nacionales y el reconocimiento al carácter tutelar de ellas. Sin estos elementos la historia de nuestro continente se hubiera tal vez escrito de otro modo: con un desarrollo democrático temprano y una inexistente capacidad de intervencionismo militar en la conducción política de nuestros países.

¹⁶ Juan, Linz, *Op. cit.* p. 96.

¹⁷ Francisco, Morales Bermúdez: *Op. cit.* p. 147.

4. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

4.1. Autonomía y carácter nacional de las fuerzas armadas

Es un elemento que caracteriza la función tutelar asumida por las fuerzas armadas a lo largo de la vida republicana de casi todos los países del continente, el que se refiere a la consolidación del Estado nacional. El análisis histórico nos demuestra que en más de un caso esta función pretendió ser ejercida con un excesivo protagonismo político de los mandos militares y con exclusión o subordinación de la sociedad civil. De lo anterior se puede colegir que la autonomía institucional de las fuerzas armadas, necesaria en el aspecto de su profesionalización, no puede entenderse en ningún caso como autonomía política y capacidad de negociación horizontal con el Estado.

La evolución en las relaciones civiles-militares registra importantes progresos en el aspecto que estamos comentando. Particularmente en la segunda década del presente siglo, la definición y comportamiento de las fuerzas armadas como fuerzas tutelares, si bien no desaparece totalmente, pasa a jugar una importancia secundaria. El pensamiento militar que se percibe como parte de la modernización que también se instala en las fuerzas armadas, pondrá el énfasis en dos aspectos literalmente inimaginables en el siglo pasado, o en todo caso muy difíciles de alcanzar, dado los problemas de inestabilidad y fragmentación social y política que afectaban a nuestros países en su conjunto, incluyendo por cierto a lo militar. Estos dos factores, que se ligan a la modernización democrática de nuestro continente, como una propuesta específica destinada a reformular el papel y la función de las fuerzas armadas, son su institucionalización y profesionalización.

Se trata de dos elementos intrínsecamente vinculados y que estructurarán un proceso de cambio que, como señala el general Edgardo Mercado Jarrín, se referirán tanto a la mentalidad castrense como a la formación de los militares y a su organización, en una perspectiva que apuntará a funciones tales como la defensa nacional, la seguridad y el desarrollo, dejando de lado los viejos fraccionalismos y luchas por el poder entre mandos militares, así como la politización.^{18,19} Estamos pues ante un concepto de fuerzas armadas, organización y funciones que marca un significativo contraste con lo que fueron los comportamientos del pasado, y que en gran parte se ha materializado, aunque se esté todavía distante de la meta de eliminar de manera radical y definitiva la autopercepción tutelar, y la capacidad de deliberación y de intervención de las fuerzas armadas en la política de nuestros países.

Con relación a esta nueva dinámica de institucionalización y profesionalización, señala Luis Concha Sequeiros que el fenómeno militar «surge de la necesidad de defender la permanencia del clima de paz, que es necesario para garantizar que el proceso que conduce al logro del bienestar se desarrolle dentro de un ambiente de seguridad, tomando previsiones y realizando acciones para enfrentar las amenazas de naturaleza militar, que provengan del interior y exterior de una Estado-Nación».²⁰

^{18, 19} Edgardo, Mercado Jarrín: «Seguridad, política y estrategia». Imprenta del Ministerio de Guerra. Lima, 1974.

²⁰ Luis, Concha Sequeiros: «Nuevas concepciones de seguridad y defensa nacional frente a los actuales desafíos». En CEPEL, Op, cit. p. 122.

En este análisis se percibe el nuevo rol que debiera asignársele a las fuerzas armadas: garantía y protección, mas no tutelaje.

¿Se trata de simples proposiciones teóricas que surgen en nuestro hemisferio como una consecuencia del fin de la segunda guerra mundial y la apertura hacia la democratización del Estado y la sociedad, como condición necesaria para la paz y la seguridad? Es indudable que la filosofía de las fuerzas armadas, el carácter de su organización y su conversión en una estructura profesional que sirve al Estado, pero que no se vale de éste para conseguir prebendas, es un tema que se plantea en nuestros países a partir de los años '50.

Al calor de esta discusión y según los avances democráticos en cada región y sub región del continente, operaron significativos cambios en la composición, organización, funciones y profesionalización de las fuerzas armadas, de manera que sería equivocado decir que éstas han permanecido invariables en el tiempo y que no ha habido ningún esfuerzo para adaptarlas al desarrollo de los Estados democráticos, que se da en nuestro continente precisamente a partir de los '50. No es que ha desaparecido la autonomía y el carácter nacional de las fuerzas armadas; más propio sería señalar que se han reformulado ambos conceptos, depurándolos y precisándolos.

*El carácter nacional
será también
reemplazado en el
sentido de refuerzo a
una institucionalidad
estrechamente
vinculada con los
valores permanentes
de la nación*

Así, la autonomía estará vinculada a la necesidad de preservar la especialización y las funciones de protección, seguridad y estratégico-defensivas, que en el terreno militar corresponden a las fuerzas armadas. Se eliminará entonces el aspecto referente a una autonomía que sustituya lo castrense del ámbito del Estado, y que convertía a las fuerzas armadas en una especie de Estado dentro del Estado. A su vez, el carácter nacional será también reemplazado en el sentido de refuerzo a una institucionalidad estrechamente vinculada con los valores permanentes de la nación, en lo que alude a la integridad de su soberanía y defensa de su patrimonio histórico.

4.2. El desarrollo y los límites en la evolución de la institucionalidad castrense

Los resultados de esta etapa de institucionalización y profesionalización de las fuerzas armadas son desiguales, aunque globalmente positivos. La inestabilidad política así como los golpes militares han seguido produciéndose en varios países. Puede parecer una contradicción, pero lo cierto es que las fuerzas armadas a pesar de dudas internas, de la existencia de doctrinas como la de la seguridad nacional, que bajo determinadas circunstancias legitimaban su intervencionismo, y a pesar sobre todo de varias aventuras golpistas, ingresaron a una etapa de institucionalización y profesionalización, que debe ser considerada como algo positivo y que ha servido para el ensanchamiento y la preservación de los espacios democráticos.

Los países centro americanos y del Caribe acabaron definitivamente con las longevas dictaduras militares de déspotas como Trujillo, los Somoza y Duvalier, Colombia y

Venezuela reemplazaron dictaduras caudillistas como las de Rojas Pinilla y Pérez Jiménez por las propuestas democráticas más estables de Sudamérica, a pesar de innegables problemas internos, que hacen todavía precarios esos proyectos. Bolivia, tal vez el país que más ha sufrido la violencia de las luchas políticas y del intervencionismo militar, tuvo después de los '50 y de la acción revolucionaria llevada a cabo por el MNR, situaciones de particular tensión, en donde inclusive se dejaron oír voces favorables a la eliminación total de las fuerzas armadas. Estas, sin embargo, no solamente se recuperaron, sino que afectaron profundamente la estabilidad política de ese país, a través de un sinnúmero de generales que llegaron a gobernar efímeramente: Barrientos, Ovando, Banzer, Pereda, García Meza, etc. Pero a comienzos de los '80 Bolivia recompone su democracia y alcanza una estabilidad que está próxima a cumplir quince años de continuidad en la legalidad constitucional.

Hay otros casos que vale la pena mencionar, para observar cómo evoluciona hacia la profesionalización la estructura militar. Argentina, por ejemplo, es un país con antecedentes de intervencionismo militar que en este siglo ha sido casi una constante desde los años '30. Luego de la caída de Perón en 1955, este intervencionismo se acentuó, adquiriendo características dramáticas y de una particular violencia contra la población civil, cuando los mandos militares relevan a Isabel Perón de la Presidencia de la República, en 1976. En este caso, estamos frente a un golpe que es institucional, pese a lo cual la dictadura que se instala se contará entre las más virulentas de las que ha sufrido ese país y América Latina en su historia.

Pero es interesante también observar cómo frente al manejo irresponsable del gobierno castrense en el asunto de la guerra de Las Malvinas y la reacción popular de enconado antimilitarismo, se producirá una evaluación institucional que indudablemente favoreció la decisión de retiro del poder de las fuerzas armadas y la reapertura de un nuevo ciclo democrático, que hasta la fecha dura y que ha tenido además la capacidad de controlar intentos golpistas de facciones militares.

En el vecino Uruguay, el ciclo golpista tendrá características muy semejantes. En la década de los '70 un golpe institucionalista de las fuerzas armadas se hace del poder, invocando como justificación la necesidad de eliminar a los tupamarus. Pero aun cuando logran controlar ese foco, sus graves errores en materia de violación de derechos humanos y su incapacidad para el gobierno, los aislan del pueblo, viéndose obligados a retornar a los cuarteles y a dejar que fluyan los mecanismos de la democracia. Los militares uruguayos no han vuelto a interferirla desde comienzos de los '80, en que ese país recuperó su democracia.

Con ocasión del gobierno socialista del presidente Allende en Chile, se dará otro caso de intervención militar, en la que también opera un mecanismo institucional. No es Pinochet quien derroca al presidente Allende, sino las fuerzas armadas de Chile, las que una vez conseguido el objetivo, instalarán el gobierno de un triunvirato, al que se añade un representante de los carabineros, pero entregándole la presidencia al general Pinochet. Chile sufrirá a partir de entonces (setiembre de 1973), los efectos de una dictadura militar duramente represiva, y que sólo 17 años después se retiraría del poder, aunque reservándose en la propia Constitución elaborada por el gobierno de Pinochet, una franja de autonomía que resentirá las atribuciones de la autoridad civil.

Sin embargo, y a pesar de esta grave limitación y del hecho de que el gobierno militar conseguirá importantes aspectos de modernización del Estado y de la economía chilena, razón por la cual por lo menos un tercio de la población de ese país se convertirá en estable base social de apoyo a la dictadura, los militares evaluaron la necesidad de retirarse del poder político. Mejor dicho, podían especular con quedarse, hacer durar indeterminadamente a Pinochet como presidente artificialmente constitucional de Chile. Pero una opción de este tipo podía afectar el peso específico de la institucionalidad castrense y disminuir o poner en tela de juicio su pretensión de un margen de autonomía, constitucionalmente amparado y consentido. Entre quedarse en el poder político y replegarse protegiendo institucionalidad y espacio, la fuerza armada chilena decide el retiro, constituyéndose objetivamente en un elemento más del período de la transición a la democracia que se ha abierto en ese país, aunque limitándola y condicionándola.

En el Perú, los años '50 marcan también el fin de un largo período de protagonismo individualista de los altos mandos militares, que en muchos casos fue acompañado de golpes caudillistas, para ingresar a un período en el que el énfasis estará puesto en la estructura orgánica, el respeto a la función profesional, la alta especialización y la vinculación con el país, en una perspectiva que privilegiará la unidad institucional, las tareas relativas a la defensa y la seguridad nacional, y la preocupación castrense por el desarrollo.

En esta modernización tendrá un activo protagonismo el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), fundado por el General José del Carmen Marín, que cumplió no sólo tareas educativas equivalentes a un postgrado militar como requisito obligatorio para el acceso a los altos grados, sino que además elaboró un pensamiento propio centrado en el concepto de proyecto nacional, que en buena cuenta es una filosofía del desarrollo del Perú, articulando los elementos referentes a los recursos del potencial nacional, la seguridad, la defensa y la movilización de todo el país.²¹

Una nota importante es que esta evolución positiva de las Fuerzas Armadas peruanas, no significará renuncia a su autopercepción de reserva moral e institución tutelar del país; el discurso se mantendrá, pero perderá su carácter de arenga patriótica y de concepto que distingue entre el militar que por el hecho de serlo es siempre paradigmático, y los civiles que tienen que seguir su ejemplo, para orientarse hacia una propuesta de modelo institucional de referencia. Más que el oficial espartano lo que interesará ahora es la importancia estratégica de las Fuerzas Armadas, la certeza de su solidez institucional como una garantía para que se respete la legalidad, la democracia, funciones y el patrimonio del país esté sólidamente protegido. Así, y ante el conjunto de la sociedad civil, las Fuerzas Armadas seguirán siendo una garantía de la continuidad de la nación y de la existencia del Estado. Por consiguiente, la tutela se mantendrá, aunque el concepto se airea por su reciclaje con lo moderno.

El otro aspecto es el que se refiere al intervencionismo en la vida política del país, que tampoco desaparece totalmente en esta fase, sino que al igual que en otros países

²¹ Ver la colección de la revista «Defensa Nacional». Sus catorce números contienen artículos de la plana docente del CAEM y de investigadores y académicos invitados a reflexionar sobre el proyecto social. «Defensa Nacional», publicación periódica del CAEM. Talleres Gráficos Imprenta de la Marina.

del continente, evolucionará hacia los pronunciamientos institucionalistas. El golpe de 1962, que destituyó al presidente Prado y puso en el gobierno a una Junta Militar compuesta por el comandante general de cada una de las tres armas y el golpe de 1968, que depuso al presidente Belaunde, reemplazándolo por otra Junta Militar que presidió el General Juan Velasco Alvarado, tuvieron en común el ser pronunciamientos institucionales, donde la deliberación fue de cada una de las tres armas como tales, derivando de ello que el golpe no fuese un alzamiento aislado de un militar aventurero, sino una decisión que comprometía al conjunto de la fuerza armada en la responsabilidad de prescindir de la legalidad democrática para asumir funciones de gobierno.

Lo interesante de esta modalidad es que el supuesto de la actuación institucional de las fuerzas armadas es, como señala Linz, la pretensión de legitimidad que ellas se encarnarán en contextos donde los datos de la realidad parecieran haber puesto en cuestión la propia legitimidad de las instituciones democráticas. El golpe institucional no es entonces ilegítimo, ni impopular, ni antidemocrático, sino una transitoria y necesaria politización de las fuerzas armadas para «salvar al país» del caos y a la propia democracia de su incapacidad para resolver problemas sustantivos.²²

Desde luego, el caso peruano supera la crítica de los modelos argentino y chileno, porque a diferencia de éstos tanto el gobierno militar del '62 como el del '68 al '80, siendo inconstitucionales y autocráticos no incurrieron en el grave error de la represión política y la violación sistemática de los derechos humanos. En cambio debe sí imputárseles el haber ahogado con medidas de paternalismo autoritario, la perspectiva de un pleno desarrollo de la institucionalidad democrática. Por lo demás, independientemente de la evaluación sobre las medidas de gobierno, interesa como perfil histórico el que en todos estos casos de golpes institucionales de las fuerzas armadas persista como residuo interfiriente una sobrevaloración de lo militar que se expresará tanto por el lado de la sociedad civil como por el de las propias instituciones castrenses.

En efecto, es un hecho que a partir de los '50 las fuerzas armadas evolucionan y se modernizan en una perspectiva que privilegia el perfil profesional y las funciones especializadas de las fuerzas armadas, respecto de las necesidades de la defensa y la seguridad nacional. Pero la evolución será tibia en relación a la pasiva aceptación del rol arbitrario y de autonomía de la decisión de los mandos castrenses.

En el plano de las instituciones más importantes de la sociedad civil, serán ellas mismas, como puede ilustrarse estudiando las posiciones de los más poderosos partidos políticos, de las organizaciones empresariales y sindicales y de los medios de prensa, las que reservarán un trato especial, discreto, acrítico, respecto de la actividad castrense. «Lo militar» es algo que no debe tocarse; hay que evitar la irritación de los mandos superiores y es preferible hacerles «concesiones», aunque no hayan sido pedidas, antes que provocar en ellos una reacción que les lleve a terminar con la primavera democrática.

Así, no tocarlos, no hacer sentir sobre las instituciones castrenses la primacía de la sociedad civil y el poder subordinante de la legalidad constitucional y de las auto-

²² J., Linz, op. cit. pp. 32-41.

ridades democráticamente elegidas, se convertirá en más de una situación perfectamente comprobable, en la trampa mortal que genera las condiciones para el golpe siguiente. Coincidimos en este aspecto con aquella reflexión que señala que la causa de los golpes y de la inestabilidad de la democracia en nuestros países no se encuentra tanto en una mentalidad militar proclive al golpismo, sino en el cúmulo de errores con que desde la sociedad civil se ha planteado la relación entre civiles y militares.

No debiera extrañar entonces que como correlato a esta actitud pasiva de las instituciones de la sociedad civil, que temen lo militar y no se atreven por tanto a innovar la relación haciéndola más transparente y horizontal, se obtenga como respuesta del ámbito militar una posición que sobrevalora las virtudes y fines superiores de las instituciones castrenses. Estas no son golpistas por definición, sino que estando por encima de las crisis tienen que entrar a resolverlas, para evitar que la fragilidad de los partidos, el fracaso de los programas, el anacronismo de las ideologías, el sectarismo de los agitadores o la corrupción de grupos de poder, afecten la única institución en capacidad de salvar a la patria. Es decir, intervienen no porque son golpistas –y mal pueden serlo en la medida en que han dejado de ser personas individuales para convertirse en institución nacional–. Pero precisamente una variable de esta responsabilidad nacional es el que bajo determinadas circunstancias tengan que intervenir y tomar para sí todo el poder del Estado.

4.3. La seguridad nacional y la institucionalidad castrense

De algún modo el conjunto de la situación descrita es un derivado de lo que Morales Bermúdez califica como «presencia de la cultura autoritaria», quien también sugiere que dicha cultura puede haber estado influenciada, en diferentes grados, por la llamada «doctrina de la seguridad nacional». Según el planteamiento de Morales Bermúdez, «esta doctrina resultó, según los casos, mediatizada, atenuada o exaltada por determinadas tendencias ideológicas autoritarias que los gobernantes militares y los grupos civiles que las apoyaban, consideraban conveniente, sobre todo para oponerse a los avances del marxismo». ²³

Esta doctrina de la seguridad nacional, surge en el contexto del proceso de institucionalización y modernización de las fuerzas armadas. En la base de este planteamiento conceptual y su puesta en práctica, podemos encontrar elementos positivos tales como: la calificación y profesionalización de las fuerzas armadas, precisando sus funciones en torno a objetivos de verdadera dimensión nacional, como la integración interna, la seguridad de la población y del territorio, así como el desarrollo. La doctrina de la seguridad nacional, significará entonces la disminución del intervencionismo militar y la determinación de un patrón institucional con el cual mejorar las relaciones civil-militares, así como una colaboración y apoyo firme a la legalidad democrática. Así, las fuerzas armadas se convertirían en un pilar de la estabilidad política constitucional. Desde esta perspectiva la doctrina de la seguridad nacional, tendría que ser considerada como un factor favorable a la institucionalización y modernización de las

fuerzas armadas, al redefinirlas acertadamente en su organización, su funcionamiento y sus relaciones con el conjunto de la sociedad y del Estado.

Una observación atenta en la historia reciente de nuestros países revelaría sin embargo que esta doctrina no es ajena, sino que de algún modo deriva de un tronco común que es «la seguridad hemisférica». Mediante este concepto, nuestro continente quedó vinculado al hegemonismo militar y político norteamericano, siendo incorporado al conflicto este-oeste que bajo la característica de guerra fría mantenían los Estados Unidos y la Unión Soviética.

La seguridad hemisférica quedó sancionada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947. En su orientación y aplicación como señala Vásquez Carrizosa, «el TIAR se convirtió en un instrumento del imperialismo norteamericano en sus relaciones con América Latina. El concepto de no agresión desapareció y, en su lugar, se levanta el «peligro de la infiltración comunista», esgrimido para denunciar «la amenaza a la Seguridad de los Estados Unidos» de países del tamaño de Guatemala, la República Dominicana, Cuba y Nicaragua, aún la isla de Granada en el Caribe. A pesar de todos los cambios en las políticas de las superpotencias, el llamado conflicto 'Este-Oeste', continúa siendo el eje de la acción norteamericana en América Latina, primordialmente en Centroamérica y el Caribe». ²⁴ En efecto, los Estados Unidos ayudaron en la segunda mitad de este siglo a mejorar la formación académica del personal militar, se creó en Panamá una escuela de entrenamiento y dentro del marco del TIAR se realizaron varios simulacros de operaciones conjuntas de defensa. La ayuda también incluyó equipamiento militar. Todo esto, desde luego, fortalecía el criterio de la seguridad nacional en cada uno de nuestros países, pero en un contexto de alianza militar con la potencia norteamericana y de penetración ideológica en la oficialidad castrense, que asociaba los intereses norteamericanos con los de su propio país, dentro de un patrón de asfixiante anticomunismo. Las protestas populares, los reclamos de justicia o las exigencias para una democracia abierta a la participación y a la independencia de criterio en materia de política internacional, podían ser calificadas por la mentalidad militar al uso, como proclividades comunistas que ameritaban una intervención correctiva. De acuerdo a esta doctrina, el principal peligro de la seguridad nacional era el comunismo en todos sus matices y vertientes.

Esta tesis tiene un origen norteamericano. Para ese país todo nuestro continente y particularmente el Caribe y Centroamérica están dentro de su área de influencia. Si el comunismo internacional afecta su seguridad nacional, éste no puede ser tolerado dentro de su área de influencia. Por lo tanto, la doctrina de la seguridad nacional en cada uno de nuestros países tendrá que encargarse de evitar la penetración, la influencia y desde luego la instalación de un gobierno que fuese sospechoso de afinidades con el comunismo. Desde el punto de vista expuesto, las fuerzas armadas convertidas en el eje del anticomunismo no dejaron de desarrollar una vocación intervencionista, al mismo tiempo que incrementaban su profesionalización y modernización.

²⁴ Alfredo, Vásquez Carrizosa, *El destino de América Latina en la perspectiva del siglo XXI*, en Edgardo, Mercado Jarrín, «Un Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano», CEPEI, Lima 1989, p. VI.

Esta contradicción es exhaustivamente analizada por Edgardo Mercado Jarrín, quien señala que la concepción de seguridad es necesaria tanto interna como externamente, pues consustancial al desarrollo con democracia, la justicia social y la independencia, lo mismo que a la paz y la estabilidad, evitándose las vulnerabilidades políticas, sociales y económicas y coadyuvando al mismo tiempo a la prevención pacífica de los conflictos. No obstante, señala Mercado, el concepto de seguridad quedó subsumido a los intereses de la potencia hegemónica, al punto que principios básicos como los de la no agresión y no intervención quedaron enervados. En efecto, las fuerzas armadas durante un largo tiempo han funcionado como factor de contención de determinadas ideologías, y han llegado inclusive a actuar como fuerzas de ocupación de sus propios países, sin perjuicio de cooperar con los objetivos norteamericanos de mantenimiento de su esfera de influencia en nuestro continente.

El análisis de Mercado Jarrín nos parece pertinente, cuando a propósito de la frágil vigencia del principio de la no intervención dice que «Estados Unidos, históricamente ha defendido su 'esfera de influencia' geopolítica y geoestratégica: Guatemala (1956), Bahía de Cochinos (1961); la Alianza para el Progreso, que fue una combinación de cooperación económica y de entrenamiento de las fuerzas latinoamericanas de

contraguerrillas, destinada a contrarrestar la influencia de la revolución cubana; intervención en la República Dominicana (1965); desestabilización y derrocamiento del gobierno de Allende en Chile (1973); intervención de la crisis centroamericana (década del '80), ayuda a los 'contras' y fuerzas regulares de El Salvador, establecimiento de una base militar de apoyo y entrenamiento en Honduras». ²⁵ Es decir, intervención directa de Norteamérica o utilización de las fuerzas armadas de los países del continente, para tomar el poder y derrocar gobiernos legítimamente constituidos, en nombre del anticomunismo y de la seguridad nacional.

hay que señalar que la institucionalización de las fuerzas armadas y su uso dentro de ella de la doctrina de las seguridad nacional, permitió también una actualización del papel de la defensa nacional en materia de política de fronteras

Por otra parte, hay que señalar que la institucionalización de las fuerzas armadas y su uso dentro de ella de la doctrina de las seguridad nacional, permitió también una actualización del papel de la defensa nacional en materia de política de fronteras. Estas, sensiblemente, han continuado siendo fuente de conflictos entre países del continente. Es el caso de las diferencias existentes entre Venezuela y Colombia por las áreas marítimas y submarinas del Golfo de Venezuela; las tensiones entre Guyana y Venezuela por el territorio del Ezequibo; las que distancian enormemente a Chile y Bolivia, en razón de la mediterraneidad de este país y su reclamo a una salida soberana al mar; la pretensión ecuatoriana de desconocer el Protocolo de Río de Janeiro, que estableció las fronteras entre ese país y el Perú; las tensiones derivadas de las aspiraciones

antárticas de varios países, siendo en todo este contexto el arbitraje del Beagle, el único caso que en los últimos años ha podido zanjar una tensión fronteriza: la de Chile y Argentina en su límite austral.

Así pues, la importancia y el sobredimensionamiento de las fuerzas armadas en esta segunda mitad del siglo XX, proviene también de tensiones fronterizas no resueltas. El concepto de seguridad nacional no pudo permanecer al margen de estas situaciones. Antes bien, debió considerar expresamente esa dimensión como parte de la seguridad. Por tanto, más que la integración continental o regional, la doctrina tuvo que poner énfasis en la defensa de la integridad territorial, con todo lo que ello significa de reforzamiento del dominio militar y de armamentismo.

En síntesis, el período nos muestra una efectiva modernización de las fuerzas armadas, en la que la seguridad nacional tendrá una importancia significativa. Teóricamente la democracia debió fortalecerse, dado el carácter más profesional de las instituciones castrenses. Por cierto, si se trata de comparar los períodos democráticos entre cada golpe, la estadística señalaría que éstos se alargaron y que por tanto puede establecerse una correlación favorable entre institucionalización de las fuerzas armadas y mayor duración de los regímenes democráticos. Esto significaría también que habrían mejorado las relaciones entre la sociedad civil y los militares, y que en conjunto el poder de la autoridad civil habría ganado en cuanto capacidad de subordinación de los mandos militares.

Esta conclusión no sería otra cosa que un ejercicio estadístico irrelevante. Para la estabilidad política de un régimen, que basa su legitimidad en la vigencia de la ley y el sometimiento a la autoridad civil elegida por el pueblo, no interesa que el período democrático se alargue, sino la continuidad «sine die» del régimen político. Esta continuidad es parte del proceso de consolidación de la democracia, y lo que interesa es que el fortalecimiento de ésta sea tal que tenga la capacidad de respuesta para enfrentar a las situaciones y a los retos más difíciles que se pudieran plantear en las relaciones del Estado con la sociedad.

El período que hemos analizado y que es el más reciente en la actuación de las fuerzas armadas en América Latina, no presenta un balance satisfactorio para la democracia, a pesar de la institucionalización y profesionalización de aquéllas. Las fuerzas armadas dejaron de lado el gompismo caudillista, pero se reservaron las funciones de tutela sobre el conjunto del país y de calificación de lo que consideraban aceptable políticamente o no, en cuanto naturaleza y programa de cada gobierno. Surgió así el anticomunismo, la conspiración contra los regímenes progresistas y los golpes institucionales en nombre de la seguridad nacional y hasta continental. El que los golpes militares hayan cambiado su modalidad no ha resuelto el problema; de algún modo lo ha prolongado, al reservar para las instituciones castrenses un carácter arbitral y deliberante que es incompatible con el Estado democrático.

4.4. Las democracias constitucionales y las fuerzas armadas

El último punto de este ensayo se refiere al trato constitucional que reciben las fuerzas armadas. Un primer elemento es que el tema tuvo siempre un marco jurídico

de nivel constitucional; es decir que junto con la fundación de los Estados latinoamericanos no sólo nacieron sus fuerzas armadas, sino que la existencia de éstas fue sancionada constitucionalmente. Más allá de las turbulencias que caracterizaron la organización de las instituciones armadas, las constituciones se refirieron a ellas vinculándolas a la defensa y la seguridad de la República. Desde luego, la preocupación central era defender la seguridad exterior, de tal manera que desde un punto de vista constitucional, las fuerzas armadas fueron concebidas para la defensa del territorio y particularmente de sus fronteras.

Los dispositivos de nuestras primeras constituciones no fueron impedimento para que la organización de las fuerzas armadas adquiriese características que pusieron el énfasis en su autonomía y en el protagonismo de sus altos mandos, al punto de hacerlos proclives a la conducción política del país. La falta de integración interna, la marginación política de las grandes mayorías y la precaria estructura del Estado fueron, entre otros, algunos de los factores que contribuyeron a este divorcio entre el país legal y constitucional y el país real, dentro del cual se ubicaron la mayor parte de las veces ejércitos levantiscos y rebeldes.

En este siglo, y particularmente a partir de su segunda mitad, hemos asistido al esfuerzo latinoamericano por consolidar las democracias constitucionales. La preocupación central ha sido acabar con el nefasto péndulo dictadura-democracia, que es uno de los principales motivos del atraso de la región. En este sentido es indudable que el replanteo de las relaciones civiles-militares y del papel de las fuerzas armadas para producir en ellas una reconversión que modifique su patrón tradicional de comportamiento, por otro que signifique una adhesión consistente al Estado de derecho, al respeto de la legalidad democrática, de la jerarquía de la autoridad civil y a la solución de conflictos sin la intervención armada, ha sido uno de los temas centrales del debate político de las últimas décadas.

Desde un punto de vista de estabilidad política y gobernabilidad de nuestros países, no podríamos considerar que el objetivo se ha alcanzado plenamente. El mismo análisis que hemos practicado en este trabajo nos ha llevado a constatar cómo el proceso de institucionalización castrense, fruto de la modernización, eliminó los viejos caudillismos y los golpismos aventureristas, lo cual en cierto modo debe ser considerado como un progreso. Pero el intervencionismo militar en los asuntos políticos permaneció como la amenaza latente de una conducta recurrente, que podía producirse cada vez que de acuerdo al criterio castrense se dieran situaciones de grave peligro para la seguridad y la defensa de la nación, desde el punto de vista conceptual manejado autónomamente por las fuerzas armadas.

En el nivel del diálogo y del acercamiento de posiciones se dieron, no obstante, algunos progresos y desde ese punto de vista podría señalarse que en su conjunto han mejorado las relaciones entre civiles y militares, y existe hoy más una operación conjunta. Pero una relación de plena confianza y de subordinación real a la autoridad civil, y de acatamiento y respeto a la Constitución, es algo que todavía significa una asignatura pendiente.

avances significativos, las constituciones de los países andinos, por ejemplo, contienen dispositivos sobre las fuerzas armadas que ponen el énfasis en el carácter institucional y profesional de éstas, lo que es un garantía para la carrera militar, los ascensos, las promociones y los cargos, elementos que sin lugar a dudas contribuyen a mejorar la condición del militar y su relación con los poderes políticos. Por otro lado, las constituciones de esos países desarrollan expresamente la vinculación de las fuerzas armadas con la seguridad de la nación y la defensa nacional, señalando al mismo tiempo que se trata de una institución apolítica, no deliberante, sujeta al poder civil y a las leyes y reglamentos militares.²⁶

Las constituciones de países que miran al Atlántico, como es el caso de Argentina, de Brasil y de Uruguay, ponen igualmente el énfasis en el carácter apolítico de las fuerzas armadas y en la subordinación al poder civil. El caso de la Constitución chilena reitera también el carácter institucional y eminentemente profesional de las fuerzas armadas; sin embargo, el texto tiene algunos dispositivos que por lo menos para un período de tiempo son limitativos del poder de la autoridad civil, como por ejemplo el que el general Pinochet no pueda ser removido de la comandancia general del ejército hasta 1997. Es evidente que se trata en este caso de un resabio proveniente de la larga dictadura militar que afectó a Chile entre 1973 y 1989, que opera como un limitante de su democracia, pero que con toda seguridad quedará resuelto al término de la etapa de transición que actualmente se vive en ese país.

La conclusión que fluye es que en materia constitucional, se han establecido las bases para una adecuada ubicación de las fuerzas armadas entendidas como aparato del Estado que tiene a su cargo la seguridad nacional, así como en cuanto a institucionalización y profesionalización. La historia nos demuestra que es un buen punto de partida el que la Constitución trate expresamente el tema militar, señalando tanto sus características y especificidad de su organización, así como sus obligaciones y limitaciones en lo que se refiere a jerarquías y relaciones con el poder civil.

Lo que queda es incorporarlas al trabajo cotidiano de consolidar las instituciones democráticas y desarrollar políticamente a nuestras sociedades, de tal manera que desaparezcan los conceptos de tutela y arbitraje, que tanto distorsionaron en el pasado la participación de las fuerzas armadas en la construcción de nuestros países.

Los golpes de Estado y los intervencionismos militares son expresiones concretas de subdesarrollo político. Superar esta condición es ingresar a una etapa en la que la democracia repose en ciudadanos plenamente conscientes de sus derechos y de sus obligaciones. Esa etapa, que es la que a otros pueblos les ha dado estabilidad, bienestar, progreso colectivo, en una palabra, gobernabilidad, requiere también del concurso de unas fuerzas armadas realmente cooperantes desde el estricto nivel de contribución funcional con las tareas de la seguridad y el orden. Pero si bien es cierto, son ellas las que más aportan a estos dos objetivos nacionales, la democracia demanda que en su consecución también participen otras instancias orgánicas del Estado y desde luego el conjunto de toda la sociedad.

²⁶ Jorge, Eastman: «Constituciones Políticas Comparada de América del Sur». Parlamento Andino. Bogotá, 1991.