



APÍTULO 1

Los Estados y la defensa nacional: una perspectiva del sector

RESDAL

1.1 El Estado en cuestión

En la historia reciente de América Latina se experimentó constantemente con la aplicación de diferentes modelos de economía, de sociedad y de política. En el pensamiento generado por la región se puede constatar una «inflación de diagnósticos», los que, como corolario, promovían cambios constantes de políticas. Era difícil evaluar el resultado de la política anterior, cuando ya se la había abandonado y pasado a una nueva etapa. Sin embargo, hay intentos permanentes de hacer resurgir cada uno de los modelos ya aplicados. El populismo fue una forma de enfrentar las demandas de nuevos sectores sociales medios bajos y populares en tiempos de modernización; acompañado de un modelo económico-proteccionista de economía semi-cerrada tuvo campo fértil en toda la región. Políticamente se expresó en gobiernos autoritarios o semiautoritarios, aunque promovió la inclusión y participación de los sectores populares. Si bien el modelo ya no existe, permanece el estilo, que resurge en otras formas que no favorecen el modelo económico que hoy impera.¹

¹ La inflación de diagnósticos es una expresión de Albert Hirschman de los años 70. El populismo ha dejado de ser un tema de estudio contemporáneo referido a América Latina. Entre los nuevos trabajos puede citarse la versión revisada de la compilación de 1978, que hizo Michael L. Conniff, *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, 1999; y la clásica de June Nash, Juan Corradi y Herbert Spaulding, *Ideology and Social Change in Latin America*, Gordon & Breach Pu., 1977.

En los años ochenta toda la región debió girar hacia el llamado «*consenso de Washington*», que consistió en una serie de medidas en el campo económico, las cuales llevaron a liquidar las expectativas inflacionarias por vía de políticas de fuerte ajuste fiscal.² Las mismas tuvieron como consecuencia una reforma del Estado y de su papel. La mayoría de las empresas estatales pasaron a manos privadas, así como buena parte de la infraestructura de los países de la región. El Estado dejó de ser un orientador de la sociedad y su economía, perdió el papel de protector de los estratos bajos y, consecuentemente, recortó y focalizó en ciertos sectores los programas sociales de asistencia. La educación y la salud sufrieron en su pretendida aplicación universalista y en calidad, afectando de manera directa las posibilidades de ascenso social de sectores que han ido empobreciéndose a lo largo de las últimas décadas. La desigualdad social fue un resultado no querido, pero obviamente previsible, de estas políticas. Algunos países ensayaron cambios financieros audaces, tales como abandonar su moneda y adoptar la de Estados Unidos (como lo hicieron El Salvador y Ecuador) o instrumentar esquemas de conversión haciendo equivaler su moneda a la divisa de Estados Unidos (como fue el caso de Brasil y la Argentina).

La aplicación de este modelo fue simultánea a la (re)construcción de la democracia en la región. A la par de ganar libertades, construir un régimen político basado en elecciones libres y subordinar las instituciones militares a las autoridades legalmente electas, se aplicaron estas «*recetas*» económico-financieras que incrementaron la pobreza y la desigualdad social. Crisis financieras como la mexicana de 1994 y la brasileña de 1988 apuntaron hacia los límites de estos programas. Brasil abandonó la paridad de su moneda con el dólar. Para Argentina abandonar el «*consenso de Washington*» implicó una crisis financiera, social y política que motivó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, en diciembre del 2001. Poco antes, el descontento social llevó a la renuncia del presidente Jamil Mahuad en Ecuador y, en el 2003, a la del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia. Otros países viven una situación de constante fragilidad, sin que quede claro el rumbo que la mayoría de los países de la región adoptará.

Como un efecto no deseado de la globalización y del predominio de los programas de ajuste se ha producido una fuerte ola migratoria de latinoamericanos a los países más prósperos. Esto ha traído como consecuencia que varios países tengan como principal ingreso las remesas que envían

² La expresión “consenso de Washington” se debe a John Williamson (*The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economy, Washington, 1991) para referir al conjunto de medidas propulsadas por las instituciones creadas en Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, para reducir el gasto estatal, privatizar las empresas económicas de los estados, llevar adelante políticas severas de ajuste fiscal, reducir el número de funcionarios de las burocracias públicas, etc.



sus migrantes. En el año 2003 se estimó que los trabajadores latinoamericanos giraron desde los países avanzados cerca de 38 mil millones de dólares. Esta cantidad sólo tiene en cuenta los envíos de la población que vive legalmente en el exterior y que utiliza un canal financiero reconocido para hacer transferencias. La cifra no contempla lo que envían los inmigrantes ilegales, las remesas por intermedio de viajeros y las entregas en especie. Para los pequeños países de América Central y el Caribe, las remesas de inmigrantes han pasado a ser el principal recurso del país y en otros, como Colombia y Ecuador, constituyen el segundo rubro de ingresos luego de las exportaciones de petróleo.³

1.2 Estado, sociedad civil y régimen político

A pesar de los experimentos realizados en el campo político, social y económico, el referente clave de la región sigue siendo el Estado. Su preeminencia sobre la sociedad es una herencia histórica. Fue el Estado colonial el que organizó la región; fueron las precarias administraciones de las nuevas repúblicas las que, poco a poco, tomaron el control territorial y organizaron a la sociedad, la cual en ese tiempo se dividía en dos grandes grupos: los dominantes, la pequeña elite de letrados y caudillos armados, y los dominados, sus seguidores o, simplemente, el resto de los habitantes.

El siglo XX fue el tiempo de vertebración de la mayoría de los países, con base en la voluntad y acción del Estado. El alcance fue diferente en cada uno de ellos. Algunos países prácticamente controlaron todo su territorio, su economía y su población, como fue el caso de Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica. Otros asentaron el Estado en sus zonas centrales, dejando un control más laxo en las zonas periféricas, a través de alianzas con elites locales, esquema ejemplificado por Brasil y México. Otros países vivieron un proceso parcial, como Colombia, con el resultado de la pérdida de control territorial, en tiempos recientes, a manos de diversos grupos de «señores de la guerra». Los gobiernos de los países con fuerte presencia indígena optaron por la marginalización, excluyéndolos de los beneficios de la ciudadanía. En general, ese fue el esquema en Guatemala, Ecuador y Perú. Bolivia escapó a esta regla por el tipo de actividad económica dominante, la minería, que hizo de los indígenas protagonistas de la historia moderna del país entre las décadas de los años cincuenta y setenta. En los años ochenta, el agotamiento de la plata y la pérdida de importancia del estaño determinaron un cambio sustancial, que conllevó la marginación de esta población.

³ Datos provenientes del FOMIN, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuando el «*consenso de Washington*» se impuso en los países de la región latinoamericana, el efecto fue diferente de acuerdo al grado de «estatidad» de cada uno de ellos. Aquellos que lograron mayor grado de integración mostraron más capacidad de resistencia a aceptar normas que implicaban la reducción del papel estatal en cuanto regulador de la economía y orientador de la sociedad. Sin embargo, también a ellos llegaron cambios importantes. Especialmente se sintió la falta de la voz arbitral, moderadora de conflictos, que diversos Estados habían desempeñado en el pasado.

Como consecuencia, sectores previamente radicalizados consideraron que no era valioso conservar ese Estado y se propusieron cambios por la vía violenta. Vale la pena apuntar que los revolucionarios de los años sesenta y setenta quisieron abatir esos regímenes no para reducir los Estados, sino para reconstruirlos sobre las bases de una dictadura estatista y socialista. Fracasado el intento, los Estados aceptaron la nueva orientación, que favorecía la apertura económica y la acción especulativa. De esta manera, los gobiernos de las décadas de los años ochenta y noventa, en su mayoría productos de la transición a la democracia, aceptaron el recorte de poder estatal.

La falta de consolidación de los procesos de integración nacional y estatal afecta a un número importante de países. En algunos casos, como el colombiano, esto sigue suponiendo violencia continua en zonas periféricas. En otros casos, la brecha entre los excluidos y los integrados (entre los que pueden participar plenamente del consumo, de ciertas garantías para sus derechos y del acceso a los servicios básicos, y aquellos que no pueden hacerlo) hace que no se confíe en las instituciones y organizaciones del Estado. La creciente criminalidad urbana, así como conductas sociales anómicas, son manifestaciones de esa falta de confianza. Esta estatidad precaria tampoco favorece la incorporación plena de parte de la población al mercado. Sin titulación de propiedades, mecanismos de identificación, ni acceso irrestricto al circuito monetario, el mercado y el crecimiento económico enfrentan límites importantes.

Las demandas creadas por la modernización acelerada de la región en los años cincuenta y sesenta llevaron a una crisis de gobernabilidad, que supuso el establecimiento de regímenes autoritarios. Éstos respondían a las presiones de movimientos revolucionarios, por un lado, y a las demandas de movimientos sindicales y de grandes organizaciones de masas, por el otro lado. La represión liquidó los movimientos revolucionarios y desarticuló los movimientos de masa, pero en muchos casos no los pudo suprimir, como fue el caso del movimiento sindical. Sin embargo, con estas acciones el Estado perdió el carácter de árbitro, afectando su capacidad de regular la vida societal.



Cuando la política exterior de Estados Unidos adoptó la defensa de los derechos humanos como herramienta para la pelea en la guerra fría, quedó sin sustentación ideológica el modelo autoritario represivo. Comenzó a promoverse la idea de la redemocratización. La mayoría de los regímenes autoritarios no propusieron un modelo fundante alternativo; su carácter de *dictaduras comisariales* los dejó en una situación débil y sin apoyo a su patrón de represión violenta.⁴ En consecuencia, se promovió la idea de la democracia política, que en muchos casos suponía, básicamente, la realización de elecciones más o menos limpias para elegir un parlamento y presidentes que realizaran un juego clásico de balance de poderes.

La democracia pasó a ser un mecanismo de base electoral y sus resultados variaron de acuerdo al grado de desarrollo previo que la misma había alcanzado en los diferentes países latinoamericanos. En los sureños fue relativamente fácil reinstaurar o retomar viejos mecanismos (en este marco, la Constitución chilena de 1980 y las reformas de 1988 dieron garantías para quienes apoyaron el régimen autoritario vigente entre 1973 y 1989). En cambio, en países donde la democracia prácticamente no existió, se trató de ir construyendo, muy lentamente, el mínimo de condiciones para la competencia electoral, como fue el caso de gran parte de Centroamérica (con la obvia excepción de Costa Rica) y de los países andinos.

Como parte de la democratización y los procesos de ajuste estructural, también apareció la «sociedad civil», tal y como se entiende ahora.⁵ En la región hubo siempre una sociedad civil, fundamentalmente conformada por los grupos de presión de los sectores económicos dominantes; pero, obviamente, su alcance no incluía a los sectores de base de todos los países. En los casos más avanzados, durante el siglo XX aparecieron movimientos de trabajadores, movimientos campesinos y de cooperativas, pero todos tenían por referente influir sobre el Estado y lograr que éste hiciera suyas y abriera lugar a sus demandas. Las organizaciones comunitarias, en cambio, tuvieron pocos canales de expresión y acción.

⁴ La dictadura comisarial era una institución de la República Romana que entregaba por tiempo limitado el poder a un Dictador para afrontar una crisis grave. La elaboración moderna del concepto se debe a Carl Schmitt, *La Dictadura*, Revista de Occidente, Madrid, 1968. Juan Rial utilizó este concepto en 1981 para referir a los autoritarismos sureños. Ver J. Rial, "Transitions in Latin America on the threshold of the 1990s" en *International Social Science Journal # 128, The Age of Democracy* Blackwell/Unesco, London, 1991.

⁵ Sobre las diversas variantes del concepto de sociedad civil ver Jean Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts, MIT Press, 1994, y Andrew Arato, *Civil Society, Constitution and Legitimacy*, Rowman & Littlefield, New York, 1999.

En la mayoría de los casos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el Estado mantienen una relación conflictiva. Para los políticos se trata de organizaciones con poca (o nula) legitimidad representativa. Para la sociedad civil, representan intentos por abrir espacios de participación en arreglos institucionales que no los contemplan. El grado de independencia, representatividad, y capacidades de movilización de las ONG varía según los países, temas y coyunturas. Pero, en todos los casos, se trata de organizaciones que se han ido consolidando a lo largo de la última década y que, como tal, desempeñan un papel que no estaba contemplado en arreglos institucionales anteriores.

Como consecuencia, los Estados han sido *desmantelados* por ambos lados: «*por arriba*», por efectos no deseados de la globalización y por la aplicación de políticas de ajuste que suponen la pérdida de poderes reguladores, recortes presupuestarios y una burocracia mal pagada y poco adaptada a los nuevos requerimientos; «*desde abajo*», debido a la forma de implementar la descentralización y por la acción de ONG que buscan llenar los espacios de inacción que se han generado.⁶

Para los países de la región latinoamericana, la descentralización en tiempos de escasez supone compartir los recursos con poderes subnacionales y municipales. Con ello se han creado nuevos grupos de poder que compiten con el Estado central, que pierde capacidades y deja áreas importantes en manos de autoridades aún más inexpertas y, en muchos casos, ineficientes. Los ejemplos de descentralización exitosa de países industrializados se han tratado de exportar sin tener en cuenta que, en los países en desarrollo, las estructuras estatales son débiles. Bajo este esquema, descentralizar conlleva el riesgo de derivar recursos hacia autoridades regionales o locales, vaciando el Estado central y creando «pequeñas oligarquías» que replican las prácticas pasadas de éste.

Es cierto que la maquinaria estatal preexistente era débil, en buena medida también corrupta e ineficiente. Pero al quitarle atribuciones y recursos y sólo en menor medida reducir su personal, la burocracia de los países de América Latina de las últimas décadas ha pasado a ser un «estuche

⁶ Para referir a los marcos actuales que suponen la imposición de la globalización seguimos a los textos de Manuel Castells, *The Information Age*, Malden, Mass., and Oxford: Blackwell, 1997/98, 3 vols., un fresco de la sociedad actual que sigue el patrón del clásico de Max Weber, *Economía y Sociedad*. Ver también la reciente elaboración de Peter Drucker, “The next society”, en un suplemento especial de *The Economist*, publicado en noviembre 2001.



vacío de contenido», utilizando la expresión weberiana.⁷ El ritualismo deriva hacia la acción sin sentido, se pierde la orientación hacia fines, y consiguientemente el desprestigio y la falta de legitimidad de esas burocracias han crecido. El ajuste ha pasado por la reducción de los salarios reales y por el desfase en el reclutamiento de gente joven, lo que acentúa más la falta de adecuación de esa máquina sustancial para el buen funcionamiento estatal. Este proceso de recorte del Estado central ha determinado también el crecimiento de otras organizaciones, pues mucha gente ha buscado refugio en burocracias regionales y locales.

Para sociedades acostumbradas a dirigirse al Estado con sus demandas de regulación, distribución y provisión de bienes, servicios y oportunidades, las políticas económicas emanadas del «*consenso de Washington*» hicieron que la percepción respecto a los partidos y los políticos cambiara rápidamente. Los partidos dejaron de ser máquinas útiles y confiables, y los políticos se convirtieron en sospechosos de ser meros oportunistas corruptos. Comenzó una etapa de fuerte «antipolítica», implicando un cambio en los estilos y los actores políticos, que fue acompañado por la proliferación de ONG, y por la aparición de los medios de comunicación como actores sustanciales de las campañas electorales, el uso de técnicas de medición de la opinión de la opinión pública y el uso propagandístico de las mismas. Tras los interludios dictatoriales de los años setenta y ochenta, en la mayoría de los países en los que floreció la antipolítica aparecieron nuevamente caudillos. Éstos lo hacían en un marco democrático, que se suponía que no favorecía su acción. Pero usufructuaron los sentimientos antipolíticos de la población y se presentaron como «outsiders», como personas «no contaminadas» por «la-vieja-política-y-clase-política-corrupta».⁸

1.3 Organizaciones militares y defensa nacional

En este escenario han actuado las organizaciones militares de la región en los últimos años. El Estado y el régimen político al que sirven se encuentran fuertemente debilitados. Ante esta situación, la autonomía funcional de las fuerzas militares se ha acentuado, aunque en una forma diferente respecto al pasado.

⁷ La expresión «estuche vacío de contenido» indica que queda sólo una forma, recurrente, sin sustancia, de acuerdo con Max Weber.

⁸ La «antipolítica» y el «nuevo caudillismo» comenzaron a expandirse al tiempo que se adoptó el «consenso de Washington». Los partidos políticos perdieron muchas de sus funciones de intermediadores con el Estado. Los partidos, la clase política y los parlamentos pasaron a ser objeto de crítica constante y cayeron en la percepción de la opinión pública. Los «nuevos políticos» manifestaron su desapego a las organizaciones y prácticas tradicionales. Sobre el tema ver Carina Perelli et al., *Partidos y Clase Política en la América Latina de los años 90*, IIDH-CAPEL, San José, 1995.

Las políticas de ajuste llevaron al retorno del Estado «gendarme», en el cual las funciones financieras (recaudación de impuestos), justicia y seguridad y defensa pasan a ser sustanciales, pero ni siquiera en la forma clásica. *El Estado ha dejado de ser el monopolizador de la violencia*. Las compañías de seguridad privadas suelen tener contingentes similares en número y tan ineficientes como los estatales. También se ha privatizado parcialmente el cobro de impuestos. La función justicia es notoriamente ineficiente en la mayoría de los países de la región. En este marco, el fin de la guerra fría y de los movimientos subversivos de tipo tradicional (la situación colombiana merece un tratamiento especial), y la cancelación creciente de los conflictos fronterizos entre Estados de la región latinoamericana, comenzaron a dejar a las Fuerzas Armadas (FFAA) de la región roles marginales.

La seguridad pública es, en mayor o menor medida, una de las preocupaciones crecientes en la región. La tentación a recurrir a las fuerzas militares para realizar patrullajes ciudadanos, combatir el abigeato y el robo en comunidades rurales y actuar contra poblaciones marginales, es constante. En más de un caso han sido empleadas, con escaso éxito, pues es obvio que su ethos, entrenamiento y capacidades no se ajustan a estas tareas. También se las ha comprometido en el combate contra narcotraficantes, siendo parte de su acción enfrentar a productores de materia prima, como los coccaleros, lo que agrega una fuerte dimensión social al conflicto.

En más de un caso, esta acción se hace con fuerzas militares porque hay zonas donde la presencia estatal sólo se reduce a un contingente de la fuerza militar. En otros casos, no se confía en la fuerza policial por el poder corruptor del narcotráfico. La alianza tácita o específica entre narcotraficantes y sectores subversivos o insatisfechos en más de un caso obliga a la acción conjunta de policías y militares. A ello se agrega el temor de la acción de grupos que practican el terrorismo como forma de lucha en el marco de un mundo globalizado.

Hoy la *totalidad de las fuerzas militares existentes en la región son de carácter profesional* y con un ethos trascendente. Han desaparecido en su totalidad las fuerzas militares de tipo policial.⁹ Todas las fuerzas tienen sus propias academias de formación del cuerpo de oficiales y todas justifican su existencia en la defensa de la entidad nacional que las creó y a la que sirven. Muchas mantienen la vieja racionalidad de considerarse fundadoras de la nación y del Estado, en muchos casos

⁹ Estados Unidos creó en el siglo XX fuerzas de tipo policial en varios países de América Central y el Caribe. Todas fueron derrotadas y desbandadas. Las de Cuba (1958), Dominicana (1965) y Nicaragua (1979) por movimientos insurreccionales, las de Haití (1994) y Panamá (1989) por sus propios creadores.



precediéndolo. Por ello, se mantienen las nociones de «fuerzas tutelares» y, en más de un país, los militares no votan. La racionalidad tras esta posición es que siendo los «custodios» de la Nación, no intervienen en las disputas políticas y se sitúan por encima de ellas. De acuerdo a esta concepción, los integrantes de las fuerzas militares no son ciudadanos con derechos políticos recortados, sino ciudadanos situados por encima de los demás, como responsables de los destinos últimos de la Nación. En otros países, esa concepción de fundadores ha desaparecido o, en todo caso, es parte de la retórica, no de las prácticas políticas. La nueva racionalidad, sin embargo, las lleva a seguir considerándose custodios del orden público.

La casi totalidad de las constituciones (exceptuando la de Argentina y Uruguay que no tienen ningún capítulo específico sobre el tema) establecen preceptivamente que las FFAA defienden al Estado de amenazas externas, así como el orden constitucional existente. La interpretación que se ha asumido por parte de la mayoría de las corporaciones militares es la defensa de la institución presidencial, dado que la Constitución indica que el presidente es el comandante supremo. Esta posición significa que los organismos militares defienden a la presidencia como institución, no específicamente al presidente de turno. Esto llevó a que en crisis institucionales en varios países, las FFAA hubieran apoyado salidas que implicaban la renuncia o destitución de un presidente y su sustitución por caminos apegados a la Constitución y la ley, o al menos a «su espíritu» eludiendo la tentación del golpe de Estado clásico. Se trata, en resumen, de una nueva forma de relación política, que puede resumirse en la expresión «*Fuerzas Armadas de la presidencia*». Es una forma más corpórea que las tradicionales Fuerzas Armadas de la Nación, de la República, etc., teniendo un referente muy concreto.

En el pasado se discutió si las FFAA eran sólo un instrumento de poderes oligárquicos, o «representantes-intérpretes» de los sectores emergentes, como las clases medias, o de sectores postergados, como se vio en el Perú de Velazco Alvarado. Para otros, a veces sin dejar de reconocer ese carácter de instrumento, las FFAA eran, fundamentalmente, un actor autónomo que defendía sus intereses corporativos y que justificaba su acción por un mito fundante trascendente. Eran las creadoras de la Nación y del Estado, preexistían a la formación del Estado y la Nación independientes, y, consiguientemente, eran sus custodias y conformaban una institución tutelar situada por encima de las demás y de sus conflictos. A esta ideología dominante en las fuerzas militares del sur, se agregó, en los períodos de luchas internas, una ideología justificadora de la represión violenta, en forma de la «guerra sucia». Se consideraba que la subversión era el error, una forma moderna de herejía, que subvertía valores tradicionales que había que defender; esta ideología trascendente convertía a las FFAA en custodias de los valores de Occidente, contra la

«acción disolvente que emergía del movimiento comunista internacional». Hoy, la mayoría de las corporaciones militares de la región siguen siendo autónomas, constituyendo una organización que fundamentalmente sirve a su propia supervivencia y que se justifica por ser la *última ratio de la existencia de los Estados a los que sirven*.

El único caso en la región donde los militares no tienen legalmente potestades para actuar internamente es Argentina. La experiencia histórica llevó a adoptar una ley a fines de los años ochenta que prohibió la acción militar en el ámbito interno. Hasta el momento, a pesar de pasar por crisis de diversos tipos, la misma ha sido cumplida.

La dura acción represiva desprestigió a los militares de casi toda la región. Aún en el caso del Perú, en el cual la lucha contra Sendero Luminoso contó con apoyo en la población, el hecho que al mismo tiempo participaran del régimen de Fujimori, no las dejó en buena posición. Sólo en contados países, como Ecuador y Venezuela, los militares escaparon a esa situación.

En la mayoría de los países de la región los militares están saliendo de una situación de «hibernación» tras el fin de la guerra fría y de su papel de gobernantes durante ese período.¹⁰ Sus presupuestos han bajado, pero su peso político poco a poco crece. Con Estados débiles, fuerzas policiales desprestigiadas y plagadas por corrupción, con temor en la sociedad por la situación de seguridad pública, vuelven a tener el papel de última ratio de la custodia del orden público. Es obvio que en un país como Colombia son uno de los sectores armados claves del juego político-militar, en el que participan también guerrilleros de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), los para - militares de la AUC (Autodefensas de Colombia) y los consejeros militares (oficiales y privados) de los Estados Unidos. En la mayoría de los otros países condicionan, en mayor o menor medida, la acción gubernamental.

Las organizaciones militares han hecho los acomodos «necesarios», imprescindibles para adaptarse a los regímenes políticos democráticos y a la situación de ajuste económico permanente. Hubo reformas fuertes de las organizaciones militares en la región. Argentina, tras las rebeliones que se sucedieron entre 1987 y 1991, logró que la autoridad civil se impusiera a la fuerza militar y

¹⁰ La metáfora de la «hibernación», se usa para indicar una actividad cerrada al ámbito corporativo, con escasa visibilidad social y política, para protegerse en tiempos en que las corporaciones militares no tienen el aprecio de las sociedades a las que deben servir.



emprendió un proceso de transformación, el más importante en la región. La ley que impide a las fuerzas militares participar en conflictos internos aunque discutida, visto el escenario mundial que emergió tras los atentados registrados el 11 de setiembre del 2001 en Estados Unidos, se ha cumplido a pesar que el país ha pasado por crisis severas en los campos político, social y económico. Pero, también Argentina muestra el otro extremo del manejo: las fuerzas militares se consideran «ahogadas» en su acción, al retacearles recursos.

Esta política, que se ha reiterado en cada fase crítica de la situación económica por parte de los ministros de finanzas de la región, trata de demostrarle a los mandos militares que tienen que reducir su personal y equipo, lo que supone cambios en su organización y despliegue. Para los funcionarios financieros se trata de un sector que simplemente ocasiona gastos, sin traer retornos para la economía y la sociedad. Esta posición es sostenida por la clase política en su conjunto y por los factores de poder internacionales. Las fuerzas militares saben que no pueden enfrentar estas decisiones frontalmente, pero practican constantes acciones defensivas para tratar de mantener su peso en la estructura del Estado. Suponen, sin equivocarse mucho, que seguirán siendo necesarias en el futuro.

Muchos de los gobiernos (con el apoyo meramente tácito de la oposición) apelaron al mismo recurso: retacear recursos, bajar el presupuesto, sin intervenir mucho en los puntos claves (definición de misiones, cambios en la organización y despliegue, cambios en el reclutamiento, educación militar y sistemas de disciplina y justicia militar). Los cambios registrados, en su gran mayoría, son el resultado de iniciativas provenientes de las organizaciones armadas. Los ministerios de defensa siguen siendo organizaciones de poca relevancia en la conducción de las FFAA; no hay una elite civil importante en la región que maneje los problemas de defensa y seguridad y académicamente el tema continúa siendo marginal. *Tras veinte años de un proceso de democratización, el lugar de las fuerzas militares en estos nuevos Estados disminuidos continúa sin definirse.*

Vale la pena enfatizar que las promesas de una vida mejor, que se supone vendría con la democracia, no se han cumplido para la mayoría de la población. Sin embargo, por ahora, aunque con restas importantes, buena parte de la región ha asegurado estabilidad política, lo que no es poco en el escenario mundial. Pero la situación es precaria, especialmente por las demandas de nuevas clases medias o de sectores populares que sienten la inconsistencia de estatus entre sus aspiraciones y lo que pueden lograr, entre la percepción de lo que son sus conocimientos y derechos y lo que el sistema puede realmente darles. Por otra parte, antiguas clases medias han perdido su condición y pueden tender a favorecer soluciones autoritarias.

Acorde con orientaciones provenientes del exterior se han hecho esfuerzos para promover medidas de desarme o impedir el acceso a tecnología de armamentos modernos, como en el caso de los planes argentinos en misilística o las intenciones de Brasil en cuanto a energía nuclear. También se han llevado adelante medidas de confianza mutua que permitan evitar conflictos entre Estados. Varios países han publicado Libros Blancos de Defensa o instrumentos similares, aunque en muchos casos éstos no van más allá de constituir un esfuerzo de propaganda o relaciones públicas. Se han promovido iniciativas para estudiar la limitación del gasto militar. Debe citarse como ejemplo el estudio sobre metodología comparativa realizado para el caso de Argentina y Chile por la CEPAL.

1.4 El presupuesto como materialización del poder

El presupuesto y su ejecución son la materialización del poder de los diversos actores en la arena política. El acceso a recursos indica en qué grado cada uno puede tener o no cubiertos con recursos sus actividades corrientes o extraordinarias.

Como en todo país en vías de desarrollo, los presupuestos de defensa se refieren, sustancialmente, al presupuesto de las fuerzas militares, y más precisamente, a dos rubros mínimos, los que tienen que ver con el mantenimiento del personal y los gastos corrientes de funcionamiento. Se trata de fuerzas que en buena medida son «mano de obra intensiva», más que «capital intensivas». Dado el predominio de la rama terrestre, los costos de pago de retribuciones personales suelen ocupar, en promedio, el 75% de los presupuestos de defensa de la región.

Como en toda organización compleja, el presupuesto de los ministerios de defensa y el de las organizaciones militares incluye una buena cantidad de rubros que estrictamente son anexos o apoyos de las tareas centrales. Así incluyen un presupuesto de sanidad para el personal militar, muchas veces extensivo en mayor o menor grado a sus familiares, presupuestos de educación, de bienestar social y retiros, así como otra serie de actividades de extensión, que, estrictamente, no corresponden al ámbito militar.

Las políticas de ajuste derivadas del «*consenso de Washington*» motivaron un constreñimiento notorio de los presupuestos de los ministerios de defensa. Se produjo una rebaja efectiva del salario



real de buena parte del cuerpo de oficiales, se congeló o redujo sustancialmente la adquisición de nuevos equipamientos y los gastos corrientes se limitaron, afectando el nivel de aprestamiento efectivo de las fuerzas.

En tiempos en que las fuerzas ejercían directamente responsabilidades de gobierno trataron de expandir sus fuentes de recursos creando empresas subsidiarias, que abarcaron muy diversas actividades. Así hubo bancos, hoteles, empresas de transporte, para sólo citar los casos más conocidos que fueron de propiedad y manejo de las corporaciones militares. Las políticas de ajustes llevaron a su privatización o cierre.

Los países más grandes de la región ensayaron tener industrias militares propias. Así Perú construyó fragatas en sus astilleros; Chile incursionó en la producción de armas livianas, de artillería, en misilística y sistemas complejos; Argentina construyó blindados y aviones de entrenamiento y Brasil también tuvo su industria militar en el campo de la aviación, la náutica y los vehículos de combate. Pero, en razón del nuevo escenario económico, la mayoría de esas empresas entraron en bancarrota y desaparecieron, mientras que otras suspendieron sus actividades. La quiebra del modelo del «*consenso de Washington*» está conduciendo a la reaparición de estas empresas.

Varias fuerzas militares de la región se involucraron en proyectos sociales, lo que implicó ejecutar programas de asistencia social con presupuestos propios o de otras organizaciones. La aplicación mayor o menor del «consenso» determinó la existencia o no de tales acciones.

Como salida a la crisis algunos países pequeños optaron por participar en las fuerzas de paz de Naciones Unidas. Además de permitir una apertura mental a su cuerpo de oficiales y permitirles una experiencia de acción militar, la participación permitía obtener compensaciones de un promedio de 900 dólares por cada efectivo comprometido en la tarea y una compensación por el uso del material en las operaciones. Uruguay es el mejor ejemplo de este camino, que practica desde 1991, y al momento presente cerca de 1600 integrantes de su fuerza militar están desplegadas en el Congo. Otros países agregaron a estas motivaciones intereses diplomáticos, como ha sido el caso de Argentina y Brasil, así como la necesidad de lograr un cambio de mentalidad en su personal superior, nuevamente el caso de Argentina. También se experimenta con la creación de cuerpos integrados, como la fuerza de paz desplegada en Haití a partir del 2004 bajo la cobertura de ONU.

Chile cuenta desde 1958 con un porcentaje de las regalías del cobre para financiar a sus FFAA. En un tiempo, el 9% de las regalías por exportación de petróleo alimentaban los presupuestos de los militares ecuatorianos. Fuera de estos casos, el resto de los ingresos provienen de la recaudación impositiva normal de los países. Muchos de ellos tienen una base fiscal muy baja, como es el caso de la mayoría de los centroamericanos, y en todos la evasión es un problema endémico. Ello hace que las penurias financieras de las fuerzas militares, así como de otros rubros del gasto, sean constantes.

En este marco, la lucha por recursos presupuestarios ha pasado a ser uno de los temas cruciales para toda fuerza militar. Es lo que estimula su participación en misiones militares en el extranjero, sea bajo la bandera de Naciones Unidas o como socios menores de coaliciones voluntarias. Es lo que las lleva a participar en misiones policiales, tales como la lucha contra el narcotráfico, en espera de apoyos como contraparte por su involucramiento. Es lo que ha llevado a una creciente feminización de las fuerzas militares, donde muchas mujeres cumplen papeles complementarios por salarios notoriamente bajos. Para buena parte de las sociedades de la región estos hechos ocurren en un marco de opacidad, el conocimiento público es casi nulo.