

Editorial

El incierto futuro de las fuerzas armadas

La petición de los militares para incrementar el gasto en la defensa nacional en un 150 por ciento en un país cuyo presupuesto general está ya de por sí sometido a fuertes presiones ha cuestionado otra vez la función y el futuro de la Fuerza Armada. El asunto ya fue discutido en la mesa de negociación, donde se redefinió su misión y se acordó reducir el número de sus miembros. En ese entonces surgieron algunas voces que pidieron la desaparición del ejército, a lo cual, obviamente, los militares y el gobierno se opusieron enérgicamente.

De todas maneras, el futuro de la Fuerza Armada es una cuestión abierta. La redefinición de sus funciones -defender la soberanía y la integridad del territorio nacional y atender el llamado del presidente de la república en caso de una situación interna extrema— no ha sido suficiente para asegurar su existencia a mediano plazo, porque otras variables aparentemente ajenas al ámbito militar amenazan su futuro. Los militares sienten la presión y experimentan la incertidumbre. Con facilidad atribuyen esta amenaza a quienes quisieran que la Fuerza Armada desapareciera, pasando por alto las verdaderas fuerzas que ponen en entredicho su razón de ser.

Ante la inseguridad y la incertidumbre, los militares buscan ansiosamente demostrar a la sociedad y ante sí mismos cuán necesarios son. La petición de mayor presupuesto es parte de este esfuerzo, que, naturalmente, va más allá de cuánto dinero se les asigne el próximo año. El problema no es exclusivo de los militares salvadoreños, sino de prácticamente todos los ejércitos latinoamericanos. Conviene, pues, reflexionar sobre la crisis por la que atraviesan las fuerzas armadas del continente y plantear algunas pistas para superarla (para más detalles ver la edición especial de Nueva Sociedad, 1995, 138, “¿Cuáles fuerzas armadas?”).

La doctrina de la seguridad nacional se derrumbó con la misma rapidez con la que se esfumó el “enemigo comunista”, dejando a las fuerzas armadas sin su misión principal.

1. Interrogantes sobre las fuerzas armadas

La lógica de la guerra fría permeó la percepción sobre la seguridad y la defensa de los ejércitos latinoamericanos y definió de manera precisa su misión. La doctrina de la seguridad nacional consideró los intentos para reformar la sociedad como infiltración y subversión comunista. Por lo tanto, la misión de las fuerzas armadas era contener y aniquilar esta amenaza comunista sin importar que para ello se tuviera que romper con el orden democrático e implantar la dictadura militar. En El Salvador, por ejemplo, se llegó al extremo de aceptar la eliminación física de los adversarios políticos para lo cual se permitió la creación de un poder ilegal clandestino, paralelo a las instituciones estatales e integrado por grupos paramilitares y militares. En la práctica, estos grupos despojaron al Estado de su poder, convirtiéndolo en una mera fachada, útil para mantener la formalidad política. En este contexto, la misión primordial de las fuerzas armadas consistía en combatir al “enemigo” interno.

Todo esto cambió con la desaparición de la guerra fría. La doctrina de la seguridad nacional se derrumbó con la misma rapidez con la que se esfumó el “enemigo comunista”, dejando a las fuerzas armadas sin su misión principal. Pero eso no fue todo. El ajuste neoliberal considera el gasto militar como un obstáculo para el crecimiento económico, pues utiliza unos recursos económicos que estarían mejor empleados si se invirtieran en las áreas sociales. Los procesos de integración económica y la globalización del mercado minimizan cada vez más la importancia de una fuerza militar nacional y autónoma. La guerra del golfo Pérsico demostró a los militares —en particular a los argentinos y brasileños— que aspiraban a convertir a sus respectivos países en potencias regionales que sus planes no eran realistas. Desde entonces, la guerra es un conflicto muy rápido de alta tecnología, fuera del alcance de América Latina.

La mayor parte de los países latinoamericanos se ha visto obligada a reducir drásticamente el gasto público y a disminuir el tamaño y las funciones del Estado, incluyendo la defensa nacional. En algunos países, el recorte del presupuesto de defensa se ha utilizado como mecanismo para reducir el poder del ejército; pero en la mayoría de ellos, se ha procedido sin discutir previamente la identidad y misión de la fuerza armada. Esta discusión, vital para determinar racionalmente su tamaño y, en consecuencia, el monto de la asignación presupuestaria, todavía no



se ha podido llevar a cabo seriamente, puesto que el tema se considera intocable en América Latina. A ello han contribuido los mismos militares, arguyendo una confidencialidad mal entendida.

La cuestión de los recursos asignados a defensa supera la discusión sobre el presupuesto nacional, pues comprende, además, las actividades empresariales de la fuerza armada y su administración. En la actualidad es corriente que las fuerzas armadas, por medio de los institutos de previsión militar y de otros mecanismos, sean propietarias no sólo de la industria militar tradicional (Brasil, Argentina y Chile), sino también de empresas típicamente civiles, como bancos, financieras, fábricas, líneas aéreas, telecomunicaciones, turismo, agroindustria, etc. Por consiguiente, la lógica de la privatización de las empresas estatales también amenaza a aquellas donde existe participación militar. Es cuestionable permitir un ejército empresario mientras, a nivel de discurso, se afirma que la empresa debe ser privada y mucho más cuando la empresa militar, al revés de la empresa estatal tradicional, no tiene como finalidad el bien público ni se inscribe dentro de la política económica del Estado.

Algunos ejércitos se resisten a la privatización y otros incluso amplían sus actividades empresariales en nombre de lo que llaman "el neodesarrollismo militar". En Brasil, por ejemplo, el ejército ocupa un lugar importante en la tecnología de punta. En Honduras, la fuerza armada compró, recurriendo a procedimientos dudosos, la fábrica de cemento estatal, provocando al mismo tiempo la ira del sector privado, desplazado en una competencia claramente desigual. Sin embargo, países como Argentina ya han privatizado buena parte del aparato industrial, productivo y financiero de su fuerza armada.

La incursión de la fuerza armada en el ámbito empresarial ha generado problemas administrativos nuevos al Estado —elevada inercia orgánica y financiera, administración con cargo al presupuesto nacional, bienes y raíces de toda clase, ausencia de indicadores de eficiencia y de instrumentos fiscalizadores, composición inadecuada del gasto, duplicidad de procedimientos, técnicas y planes obsoletos— y una competencia con el capital privado contraria a la libertad de mercado, pues aquélla aprovecha su poder para actuar con ventaja —y, a veces, ilícita e incluso ilegalmente. Muchas de estas deficiencias no son exclusivas de la fuerza armada ni se originan en ella, sino en el Estado como un todo; sin embargo, otras se derivan de su incursión en ámbitos no militares. Así, a la presión para privatizar se añade la necesidad de controlar la gestión administrativa de la institución militar.

Otro cambio que impacta fuertemente a las fuerzas armadas —en la región, a las de Nicaragua, El Salvador y Guatemala— son los procesos de transición, en cuyas negociaciones participaron institucionalmente para garantizar el proceso de apertura política, pero sobre todo para asegurarse un lugar adecuado en el nuevo orden. La negociación de la transición llevó a redefinir forzosamente la misión de las fuerzas armadas a partir de la aceptación de la democracia política. En la mayoría de las transiciones se pactó el repliegue a los cuarteles, pero precedido de disposiciones legales, en particular por leyes de amnistía, orientadas a proteger al estamento militar.

La redefinición obligada de la misión de las fuerzas armadas implica replantear las relaciones entre el poder civil y el militar. En algunos casos, el control civil se ejerce a través de los nombramientos y del control de las asignaciones presupuestarias; pero en otros, las reformas constitucional y militar establecen la subordinación permanente del poder militar al civil. Sin embargo, la ejecución de estas reformas encuentra dificultades serias por la resistencia del ejército o, según los casos, por la fragilidad de las instituciones estatales.

La posición de las fuerzas armadas en las transiciones es, en el mejor de los casos, ambigua. Por un lado, parecen haber aceptado que su lugar ya no se encuentra en el ámbito del poder político y que un golpe militar las aislaría internacionalmente. Pero, por el otro lado, han controlado los procesos de transición, se han reservado parcelas importantes del poder político, retienen una porción relativamente importante de los recursos públicos y minimizan el control civil sobre la institución armada, manteniendo la mayor autonomía posible. Aunque la amenaza del golpe de Estado es bastante remota, su posibilidad establece límites implícitos a la práctica política y en varios países el “ruido de los sables” —en Chile, por ejemplo, cuya democracia vuelve a ponerse como

modelo para el resto del continente— y el descontento militar siguen teniendo efectos desestabilizadores.

En muchos países latinoamericanos en transición, la autonomía de las fuerzas armadas es incuestionable, aunque su alcance es impreciso. Esa autonomía se apoya en su capacidad para generar violencia, la cual nadie pone en duda. Al mismo tiempo, las fuerzas armadas históricamente se suelen considerar como las fundadoras de la república latinoamericana (ver comentario al respecto en esta misma edición de ECA). En la práctica, son la encarnación última del Estado, puesto que consideran que, en última instancia, su destino está indisolublemente vinculado a él. Estos presupuestos explican que el peso específico de los militares en la negociación de la transición y en su desarrollo sea tan importante.

Estas realidades llevan a las fuerzas armadas a una paradoja difícil de superar satisfactoriamente. Por un lado, consideran como parte de su misión preservar la existencia de la república, pero por el otro lado, su actuación política le resta legitimidad y, en esa medida, la debilita. Si por un lado buscan ser profesionales, su injerencia política muestra su falta de profesionalismo. Esta contradicción explica algunas de las ambigüedades que afectan negativamente a las fuerzas armadas en la actualidad.

Las transiciones han demostrado cuán difícil es abandonar prácticas militares que tienen muchas décadas, algunas de ellas incluso se remontan a la misma independencia. La visibilidad y el protagonismo que los militares tuvieron en el pasado no pueden desaparecer de un día para otro. La institución militar tampoco puede prescindir fácilmente de los privilegios que le otorgó la dictadura militar, cuando el poder no conocía otro límite que el que la propia institución establecía. En muchos casos odiados por la sociedad, los militares se habituaron a ser soldados, políticos, árbitros y defensores de la nación y garantía última del Estado. De ahí que, en la actualidad, sea relativamente fácil deslizar estas atribuciones entre las nuevas funciones de la institución militar, la cual incluso se presenta como garante de la democracia, con lo cual, otra vez, el ejército cae en la paradoja que quiere superar: la democracia nunca ha sido bien defendida por las armas organizadas en casta.

No obstante el avance de los procesos de transición y los progresos alcanzados en la democratización, las fuerzas armadas todavía representan una amenaza un tanto impredecible y temida —y no pocas veces también odiada. Si esta afirmación parece un tanto injustificada, hay que recordar su fundamento real: la autonomía, los recursos y el poder que aún retienen, pese a las presiones ejercidas y a los cambios introducidos por la transición. El poder actual de la fuerza armada es demasia-

do grande y no está debidamente controlado por el poder político. Además, en países como Guatemala, Perú y Colombia, la persistencia de los conflictos guerrilleros sirve como pretexto para que las fuerzas armadas retengan más autonomía y gocen de una mayor asignación de los recursos públicos.

Las fuerzas armadas también han sido afectadas negativamente por la misma corrupción que, simultáneamente, socaba el prestigio y la eficiencia de la administración pública. Los ejércitos más desprestigiados —y odiados— son aquellos que participaron en guerras sucias, que violaron los derechos humanos, que dirigieron mal el Estado o cuya administración económica resultó desastrosa para el país, llevándolo incluso a la derrota militar —como en el caso de Argentina.

Al desprestigiarse, el ejército pierde poder para negociar políticamente y deja de representar una alternativa aceptable para la clase media. El uniforme ya no otorga prestigio ni proporciona seguridad económica. La carrera militar deja de atraer a los candidatos más adecuados profesionalmente y las academias y los centros de reclutamiento se ven forzados a relajar los requisitos de admisión y evaluación de los aspirantes a soldados y oficiales. La pérdida de interés en la carrera militar es mayor ahí donde estaba asociada al enriquecimiento ilícito, al tráfico de influencias y al abuso de poder. Ni el salario ni la oportunidad para acceder a una educación especializada ni la posibilidad para adquirir prestigio social son suficientemente atractivos en la actualidad. La imagen tradicional del militar ha sido destruida por los cambios introducidos por el final de la guerra fría y la transición, pero la nueva aún no ha sido proyectada con suficiente claridad, quizás porque, en realidad, todavía no se sabe a ciencia cierta cuál es el papel del militar en la sociedad actual.

La hostilidad del medio social, el desprestigio y la merma sensible de candidatos que aseguren la vida de la institución militar, hacen que algunos ejércitos se vuelvan sobre sí mismos, aislándose aún más del mundo exterior. Esta reacción defensiva se concentra en la preservación de aquellos valores y funciones que considera esenciales para la supervivencia institucional, abandonando otros que percibe como menos importantes. Es así como los militares se muestran dispuestos a hacer ciertos sacrificios con tal de salvaguardar la institución como un todo. Pero nada de esto evita el cuestionamiento ni las crisis existenciales.

Al imponerse, la nueva realidad cuestiona la identidad y misión de las fuerzas armadas, poniendo en crisis al estamento militar.

Estados Unidos, al igual que en el pasado, determina el curso de los ejércitos latinoamericanos. Pero esta dependencia no es suficiente para dar seguridad a sus contrapartes latinoamericanas, pues sus intereses estratégicos también han perdido claridad con el fin de la guerra fría. En la actualidad, Estados Unidos ya no busca primordialmente ejércitos leales, sino buenos clientes y socios comerciales estables y seguros. El fundamento de esta nueva relación es la apertura económica y la democracia política.

El mensaje para los militares latinoamericanos es claro en un punto: Washington ya no apoya a los regímenes militares, sino la apertura política y económica. En consecuencia, la ayuda militar estadounidense experimenta reducciones drásticas, lo cual, naturalmente, pone en aprietos serios a algunas de las fuerzas armadas latinoamericanas. A los países pobres les recomienda reducir el tamaño de su ejército y no adquirir armamento pesado. En lugar del ejército tradicional, Estados Unidos quisiera guardias nacionales. Obviamente, esta política encuentra una oposición fuerte entre los militares latinoamericanos, quienes a menudo la rechazan en términos nacionalistas tan corrientes en otros tiempos. Pero Washington no se deja impresionar y vincula la asistencia militar al cumplimiento de sus planes modernizadores.

Una de las regiones más afectadas por la nueva política militar estadounidense es Centroamérica, que ha dejado de ser una prioridad. Países dependientes de esta ayuda, como El Salvador, experimentan desequilibrios presupuestarios grandes. En Honduras, la pugna entre el gobierno y el ejército por la asignación presupuestaria es intensa. En



Nicaragua, la ayuda se condicionó a la baja de los oficiales sandinistas del ejército y la policía, al extremo de poner en peligro los acuerdos de transición. El nivel de la ayuda militar estadounidense sólo se ha mantenido o incluso ha aumentado en los casos de México y del área andina.

No obstante estas modificaciones, la política militar de Estados Unidos no es completamente nueva. Todavía persisten algunos aspectos importantes: la defensa exterior del continente sigue siendo una prerrogativa suya, su hegemonía política y militar es incuestionable, lo cual le permite redefinir la agenda de seguridad del continente, y cuando considera que sus intereses están amenazados o afectados interviene directamente —Panamá, Haití y Cuba.

Aunque puede haber grupos o personas interesados en la desaparición de las fuerzas armadas, ninguno de ellos tiene poder suficiente como para poner en peligro su existencia. Esto no obsta para que los militares se sientan cuestionados y presionados al punto de percibir amenazado su futuro próximo. De ahí su perplejidad e incertidumbre. El cuestionamiento y la presión provienen de una realidad nueva que se está imponiendo, empujando en una determinada dirección, contraria a la actual. Al imponerse, la nueva realidad cuestiona la identidad y misión de las fuerzas armadas, poniendo en crisis al estamento militar.

2. En búsqueda de la identidad militar

Hasta ahora, las fuerzas armadas han reaccionado recurriendo a un conjunto muy variado de funciones, algunas antiguas, otras nuevas, intentando demostrar con poco éxito su necesidad y valor para la sociedad. Esta búsqueda de funciones parece responder más a la presión ejercida por las circunstancias, que a un análisis reflexivo sobre su origen y su posible solución verdadera. El problema estriba en si estos intentos contribuyen realmente a la construcción de las fuerzas armadas requeridas por la nueva situación nacional e internacional o más bien se trata de intentos estériles, motivados más por la improvisación que por una visión de futuro.

Los cambios han sido tan rápidos y los desafíos tan inéditos que las fuerzas armadas latinoamericanas todavía no han podido redefinir su identidad y, en consecuencia, su misión. Su primera reacción consiste en demostrar su necesidad para conservar el orden interno, defender el territorio y la soberanía nacional, resolver los problemas fronterizos con las naciones vecinas, contener la migración, preservar el medio ambiente, ayudar en las emergencias y catástrofes nacionales, participar en misiones internacionales para mantener la paz y, más recientemente, combatir el narcotráfico. Analicemos brevemente las reacciones más importantes.

Esta búsqueda de funciones parece responder más a la presión ejercida por las circunstancias, que a un análisis reflexivo.

La mayoría de las fuerzas armadas considera que las nociones de subversión y amenaza interna todavía están vigentes, aunque por motivos y causas diferentes. Esto las lleva a revalorizar su función como garantes del orden interno. No obstante su discurso, las fuerzas armadas no pueden ocultar su desconfianza casi natural ante la democracia. Para ellas, ésta, al abrir espacios para lo que por costumbre inveterada llaman "agitación social", debilita la seguridad nacional. De esta manera, la situación social interna es considerada como una fuente de inestabilidad permanente. Ven confirmada esta percepción en las manifestaciones callejeras, las huelgas, las ocupaciones y en otras expresiones de protesta popular ante los efectos del ajuste estructural, la corrupción y la impunidad. No es extraño, entonces, que las fuerzas armadas se atribuyan la supervisión de la política interna, siendo de hecho su árbitro mayor, y, en algunos países, repriman la protesta popular.

A esta revalorización de la seguridad pública por parte de la fuerza armada, contribuye la debilidad o ineficiencia de la policía, a menudo desbordada por el auge de la criminalidad, la falta de profesionalismo, de entrenamiento y equipo, y por la corrupción interna. En Río de Janeiro, el ejército ocupó las favelas. En Guatemala, estableció un sistema de protección civil. En Nicaragua, combate a las bandas armadas de las zonas rurales. En El Salvador, intenta disuadir a la delincuencia y proteger el traslado de la producción de café a los beneficios y centros de exportación. Prescindiendo de otras consideraciones (ver el editorial anterior, ECA, 1995, 563), esta injerencia de la fuerza armada en el orden interno y en la seguridad pública impide que el poder civil controle efectivamente las fuerzas de seguridad, vuelve confusa la diferencia entre la función militar y la policial, retrasa la profesionalización y especialización de la policía y así permite que el ejército recupere un espacio político que no le corresponde.

Los conflictos fronterizos también contribuyen a revitalizar la función tradicional del ejército como defensor de la integridad del territorio y de la soberanía nacional. A medida que los procesos de integración regional avanzan, pierde sentido mantener una fuerza para defender el territorio y la soberanía de un enemigo inexistente. Los posibles conflictos entre naciones vecinas podrían resolverse con facilidad en los foros regionales y por medio de las instituciones que éstos van creando. Mientras la conformación de bloques regionales ofrece un canal novedoso para resolver querellas fronterizas, las fuerzas armadas latinoamericanas pierden una de sus funciones tradicionales.

Para no perder algo que consideran suyo, las fuerzas armadas han dado un sentido nuevo a estos conflictos, los cuales, además, les resultan sumamente útiles para conservar su autonomía, llamar la atención y justificar el gasto en defensa, en tiempos de austeridad fiscal. El reciente conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú sirvió bien a estos propósitos militares. La disputa fue reactivada por ambas fuerzas armadas, las hostilidades fueron cuidadosamente controladas por ambas partes y, al final, los dos ejércitos se presentan como vencedores. El cumplimiento del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre la disputa fronteriza entre El Salvador y Honduras también está sirviendo a los ejércitos de estas dos naciones como pretexto para revalorizar su función tradicional. En algunos países, esta especie de "neonacionalismo militar" propicia la persistencia de las corrientes militaristas extremistas y legitima la resistencia de las instituciones castrenses a la desmilitarización.

En los países donde existen comunidades indígenas importantes — Guatemala, México, Ecuador, Perú y Bolivia— y donde la exclusión social tiene rostro indígena, las fuerzas armadas tienden a presentarse como garantes de la unidad nacional e incluso como baluarte ante una posible agresión de carácter étnico. Para los militares, el reconocimiento pluricultural de la nación y el autogobierno de las etnias representan una amenaza a la unidad nacional de la cual ellos se autoconsideran auténticos guardianes.

Por lo general, todos los ejércitos llevan a cabo actividades para preservar el medio ambiente y programas de acción cívica. Las fuerzas armadas hondureñas cuentan con batallones verdes, dedicados a reforestar. Donde aún existen conflictos guerrilleros —Guatemala, México, Colombia y Perú—, la acción cívica tiene un claro carácter contrainsurgente. En todos los países latinoamericanos, las fuerzas armadas están prestas a ayudar en los desastres naturales. Pero el discurso que suele acompañar estas actividades responde más a la crisis de identidad de los militares que a un compromiso genuino con la promoción del medio ambiente, el desarrollo y la ayuda a las víctimas de las catástrofes naturales. En cualquier caso, si este discurso fuese real, cabe preguntarse si las fuerzas armadas son las más adecuadas para llevar a cabo tareas que de por sí corresponden a otras instituciones estatales y a organizaciones sociales no gubernamentales.

Las misiones de Naciones Unidas para supervisar las transiciones y mantener la paz se han convertido en una oportunidad para las fuerzas armadas latinoamericanas. Unidades y naves militares argentinas participaron en la guerra del golfo Pérsico y participan en las misiones internacionales en la ex Yugoslavia, Haití, Mozambique y Chipre; soldados

hondureños y uruguayos también participaron en la guerra del golfo; los venezolanos y mexicanos formaron parte de las misiones de Naciones Unidas en Centroamérica; Brasil ha enviado pequeños grupos de militares a Croacia, El Salvador, Angola y Mozambique. La participación en estas misiones resulta beneficiosa para los gobiernos latinoamericanos, porque contribuye a la profesionalización del ejército y desvía su atención de la política nacional. Para las fuerzas armadas, estas misiones también resultan benefi-



ciosas porque en ellas encuentran motivaciones y funciones nuevas. No obstante, la participación de los militares latinoamericanos en estas operaciones es aún incipiente y, exceptuando Argentina, su importancia es muy relativa.

De todas estas misiones, el combate contra el narcotráfico es la más importante, aunque no deja de presentar algunos problemas serios. Estados Unidos ha convencido a los militares latinoamericanos de que el tráfico de drogas es una de las amenazas principales para la seguridad del continente y, por lo tanto, presenta su combate como una tarea nueva e ideal para unas fuerzas armadas en búsqueda de identidad. En realidad, es la presión de la opinión pública estadounidense que exige a su gobierno hacer algo para detener la afluencia de la droga la que ha llevado a considerar su tráfico como una amenaza a la seguridad estadounidense y a lanzar una cruzada política y militar de alcance continental, en la cual los países productores aparecen como causa primera del mal, olvidando que, en gran medida, el problema radica en el mercado, el cual se encuentra, fundamentalmente, en Estados Unidos.

La cruzada militar contra las drogas legitima la intervención de Estados Unidos en América Latina, la de las fuerzas armadas en la vida nacional e incluso la reasunción de una de sus funciones más tradicionales, ahí donde coinciden el narcotráfico y el movimiento guerrillero. Con bastante ligereza, Estados Unidos vincula la guerrilla con el tráfico de drogas, lo cual, además, le sirve para justificar su política contrainsurgente. Parte de la cruzada es la instalación de radares, el despliegue de fuerzas especiales, la entrega de armamento sofisticado y

una nueva versión de la guerra de baja intensidad en México, Centroamérica, el Caribe y los países andinos. Desde 1990, la ayuda económica estadounidense está condicionada a la lucha contra la droga y los que se resisten son presionados para aceptar la ayuda militar de Estados Unidos.

No obstante muchos esfuerzos y grandes sumas de dinero invertidas en operaciones militares contra las drogas, el fracaso de Estados Unidos y de los ejércitos latinoamericanos es evidente. La oferta no ha dejado de aumentar, el transporte y la comercialización se han vuelto más sofisticados y, por lo tanto, mucho más difíciles de detectar, y la presión militar sobre algunas regiones sudamericanas ha propiciado la expansión y diversificación de los cultivos en Centroamérica, Ecuador, Venezuela y la amazonia brasileña. Las operaciones militares ni siquiera han afectado el precio de la droga, puesto que el proceso de transformación, distribución y venta es el que genera el mayor valor agregado.

Aparte de no conseguir los resultados esperados, la lucha militar contra la producción y el tráfico de drogas tiene un costo elevado para las frágiles democracias latinoamericanas: incrementa la inestabilidad en las zonas donde el combate tiene lugar, profundiza las pugnas de poder entre el ejército y la policía hasta el extremo de desplazar a esta última, refuerza la autonomía del ejército, favorece el "secretismo" tan propicio para la comisión de toda clase de violaciones de los derechos humanos y abre espacios para la colaboración entre la seguridad pública y los escuadrones de la muerte.

Esta nueva misión, prácticamente impuesta por las necesidades internas de Estados Unidos, permite que las fuerzas armadas latinoamericanas recuperen espacios que las transiciones y la democracia se esfuerzan por reducir, ignora que la coca implica la sobrevivencia de cientos de miles de campesinos de Ecuador, Colombia y Perú, desconoce que con frecuencia los militares aparecen implicados en su tráfico y no da importancia a las consecuencias ecológicas negativas derivadas del uso masivo de defoliante.

Ninguna de estas misiones puede satisfacer a unas fuerzas armadas realmente interesadas en servir a la nación así como tampoco pueden ser aceptables para la democracia. Otra cosa es que sean útiles para transitar de las misiones tradicionales a las nuevas. De todas maneras, conviene que este paso se dé cuanto antes, porque mientras se define la nueva misión, cosa nada fácil por lo que se ha visto hasta ahora, los militares que piensan que el único futuro posible para las fuerzas armadas está en retomar las misiones tradicionales, aprovecharán la vacilación y la insatisfacción que toda situación de transición genera para afirmar su tesis.



3. Pistas para definir la nueva identidad

Al plantear el futuro de las fuerzas armadas caben varias alternativas. La primera es suprimirlas, pues ya habrían cumplido su misión. Algunos argumentan en contra, alegando que, entonces, los países latinoamericanos quedarían abandonados a la benevolencia de la potencia hegemónica mundial, en este caso, Estados Unidos. El argumento carece de consistencia, puesto que no existe un ejército con un poder militar equivalente para hacerle frente, tal como ha quedado demostrado en la guerra del Golfo. Por otro lado, tener o no ejército no hace mucha diferencia cuando se trata de acatar la política exterior de Washington —excepto en el caso de Brasil. Costa Rica disolvió su ejército hace medio siglo, nunca ha sido amenazada seriamente por una invasión y está igualmente sometida a los dictados de la política exterior estadounidense.

Para evitar las consecuencias de una supresión drástica de las fuerzas armadas, la segunda alternativa propone abandonarlas a su suerte, mientras, por otro lado, se reduce progresivamente su presupuesto de gastos. En este caso, la institución armada tendría que pelear por su sobrevivencia y, al final, el conflicto sería inevitable, pues como cualquier otra institución, no aceptará desaparecer sin luchar.

En un intento por superar los inconvenientes de las dos posturas anteriores, otros proponen que el ejército evolucione hasta convertirse

en una fuerza policial con disciplina militar, dedicada a administrar la violencia y combatir el tráfico de drogas. No obstante sus aparentes ventajas, los militares por lo general rechazan esta posibilidad.

Otra alternativa sería la coordinación regional de los ejércitos para enfrentar amenazas comunes como la preservación del medio ambiente, el control del narcoterrorismo, la protección de las fronteras marítimas ante las incursiones de las embarcaciones pesqueras del primer mundo, etc. Esto implicaría también entrenamiento y equipamiento regional. Esta posibilidad presenta ventajas adicionales como dignificar a la institución militar, facilitar la integración regional y elevar el nivel técnico y profesional de los ejércitos.

Las transformaciones ocurridas a nivel internacional son tan radicales que obligan a plantearse una quinta alternativa, la supresión de las fuerzas armadas a largo plazo. La desmilitarización completa de América Latina estaría sujeta a la desaparición de las amenazas externas, a una integración regional eficaz y a la conformación de buenas policías. Es claro que ninguna de estas condiciones es alcanzable en el corto y mediano plazo, por eso, la desmilitarización se plantea como horizonte último de todo un proceso regional y continental. Su importancia estriba en que habría que trabajar para que las condiciones requeridas se den al mismo tiempo que se avanza en la reducción progresiva del ejército.

Esta alternativa tiene potencial para convertirse en una propuesta ética para la comunidad internacional, pues en la medida en que se gaste menos en defensa se podría gastar más en promover la productividad y el empleo y en inversión social. Asimismo, podría cuestionar la expansión de la industria militar de algunos países y de las compañías transnacionales especializadas en armamento. Es paradójico que un país tan democrático y pacífico como Suiza venda aviones de guerra a Guatemala.

En cualquier caso, el papel de las fuerzas armadas debe ser redefinido. La presión por la democratización de los regímenes dificulta cada vez más justificar y mantener el poder y la autonomía militar como hasta ahora. Precisamente, esto es lo que ha facilitado la reducción, de hecho, del presupuesto de defensa. Sea lo que sea, los estados deben confrontar el futuro de sus fuerzas armadas, redefiniendo su naturaleza, y éstas también están abocadas inexorablemente a dilucidar su destino.

Ahora bien, antes de optar por una de las alternativas posibles es indispensable analizar rigurosamente las amenazas que podrían cernirse

El presupuesto fundamental de este debate sobre el futuro de las fuerzas armadas es qué clase de Estado se desea construir.

sobre una nación (o región). No olvidemos que, en buena medida, el cuestionamiento de la identidad y la misión militar surge con la desaparición de la que se percibía como la amenaza principal. El análisis de las amenazas eventuales es crucial para redefinir los instrumentos apropiados para contrarrestarlas, lo cual incluye la actividad diplomática, la política nacional, regional e internacional, y, en último término, el recurso a la fuerza militar. Por consiguiente, el tamaño y el presupuesto del ejército deben estar sujetos a dicho análisis y a los instrumentos apropiados para contrarrestarlas.

Evadir esta tarea implicaría seguir como hasta ahora, lo cual, dadas las tendencias actuales, de hecho, llevaría a la segunda alternativa. Si este fuera el caso, la sociedad saldría perdiendo y sólo obtendrían ventajas quienes pretenden enfrentar el desafío volviendo a las viejas prácticas del pasado, quizás porque de alguna manera intuyen que, de no ser así, las fuerzas armadas no tienen futuro. La nueva correlación de fuerzas internacional y los procesos de transición democrática han abierto inesperadamente un espacio para redefinir la seguridad nacional y el tamaño y las funciones de las fuerzas armadas, el cual no debiera ser desaprovechado.

Lamentablemente, en la mayoría de los países estas redefiniciones necesarias están ocurriendo por la vía de los hechos. En buena medida, porque los militares se niegan a discutir su futuro abierta y ampliamente. El espíritu estamental se impone y creyendo salvaguardar la sobrevivencia de las fuerzas armadas, a mediano plazo, las pone en un peligro todavía mayor. También se imponen quienes alientan a los militares a no abandonar sus funciones tradicionales por temor a la democratización y sobre todo Estados Unidos, que sólo sabe mirar sus intereses en el corto plazo. Mientras tanto, las fuerzas armadas se esfuerzan por demostrar su



utilidad y así acaban ocupando espacios que corresponden a los civiles y a las otras instituciones estatales. La vía adoptada tiene riesgos graves para la consolidación de la democracia y la profesionalización de las fuerzas armadas.

Una discusión nacional amplia y abierta, en la cual deben participar los militares, pero también civiles expertos en asuntos militares y la sociedad en su conjunto, es ineludible. El presupuesto fundamental de este debate sobre el futuro de las fuerzas armadas es qué clase de Estado se desea construir, porque de ello dependerá la política de defensa, la cual implica aspectos más amplios que el militar y, formalmente, depende de la autoridad política estatal.

La política de defensa es el contexto natural de la política militar y no al revés. De ahí que la cuestión no sea tanto la profesionalización del ejército o los aspectos técnicos del armamento, sino la articulación entre la defensa y el poder ejecutivo y el Estado en su conjunto, las posibles amenazas que puedan cernirse sobre éste y las diversas estrategias para contrarrestarlas, la eficiencia en el gasto de defensa y la doctrina y práctica militar, en especial en asuntos tan problemáticos como la obediencia debida, los controles internos, la sujeción al poder civil, etc.

En cuanto la política de defensa es, por definición, una política de Estado, no puede limitarse a los herméticos círculos militares, sino que debe ser formulada a partir de un análisis objetivo e informado, en el cual debieran participar las fuerzas políticas y sociales. Esta amplitud no sólo favorecería la superación de los obstáculos encontrados por los militares, sino que otorgaría legitimidad a dicha política y a los gastos que ella implique. Si la sociedad no participa orgánicamente en la determinación de la política de defensa, a la larga, en momentos de peligro, tampoco colaborará con la fuerza armada para defender el país y el Estado. El ejército más fuerte del mundo fue derrotado por un pueblo identificado con su fuerza armada en Vietnam.

La política de defensa, por su propio carácter, debe responder a los intereses y objetivos del país, la región y el mundo. Por consiguiente, esta política debiera estar más allá de los vaivenes de la política partidaria y de los gobiernos de turno. Para evitar que los políticos influyan indebidamente en la defensa nacional conviene explicitar sus líneas fundamentales, ya que si éstas son conocidas, aceptadas y legitimadas de antemano, es más fácil exigir que sean respetadas.

La formulación de la política de defensa nacional debe hacerse en tiempo de paz, cuando la serenidad y la ponderación favorecen el desarrollo de una visión estructural de largo plazo. En este sentido, la coyuntura actual ofrece una oportunidad única, en la cual no debiera fal-

tar un examen concienzudo de lo sucedido en las dos últimas décadas. Este es el momento para reflexionar por qué se llegó a tales extremos de violación de los derechos humanos, de la constitución y de los códigos militares y para pensar cómo proceder si la situación se deteriorara de modo similar. Las fuerzas armadas todavía se resisten a esta revisión de su pasado inmediato, pero no debieran olvidar que en ella se juega su futuro a mediano plazo así como también la recuperación de su prestigio y legitimidad. Todo esto forma parte de los procesos de reconciliación nacional, muchos de ellos incompletos por esta negativa a reconocer los errores y abusos de las fuerzas armadas.

La política militar es uno de los elementos más importantes de la política de defensa y, por lo general, uno de los puntos de roce entre civiles y militares, tanto por el carácter corporativo de las fuerzas armadas como por la falta de interlocutores calificados en materia de defensa entre los primeros. Los militares tienden a manejar entre ellos sus asuntos, no permitiendo la participación directa de los civiles, aun a costa de la eficiencia y la modernización, y éstos, por su lado, tienden a menospreciar a aquéllos, reforzando el espíritu estamental que los mantiene alejados del resto de la sociedad.

La política militar debe estar referida necesariamente a la planificación estratégica de la defensa nacional a largo plazo. En principio, debiera preservar la integridad del territorio y defender aquellos intereses esenciales que, según el poder ejecutivo, sean amenazados y no puedan ser cautelados sin recurrir a la fuerza militar. En cualquier caso, este poder debe usarse sólo en caso de crisis política grave y únicamente cuando se hubiesen agotado todos los medios previstos.

Los recursos financieros indispensables para la defensa nacional y militar deben ser asumidos por el Estado, puesto que se trata de políticas estatales. Ahora bien, así como el Estado está obligado a entregar el dinero, también está en la obligación de supervisar las inversiones y los gastos para garantizar su eficiencia. Más aún si las sumas asignadas a defensa representan un porcentaje significativo del presupuesto nacional. Todo esto que resulta claro en cualquier ámbito de la administración pública se vuelve sumamente difícil en este campo por la resistencia de los militares a ser supervisados. Pero el Estado no puede renunciar a velar por los recursos e intereses nacionales.

Algunos objetan que es sumamente complicado, si no imposible, planificar y evaluar el uso de los recursos económicos destinados a la defensa nacional con el mismo criterio de eficiencia utilizado en otras áreas de la gestión pública. Sin embargo, existen algunos criterios básicos para racionalizar el gasto en defensa y supervisar su eficiencia: transparencia en la ejecución presupuestaria; operación económica

igualmente transparente, proporcionando toda la información necesaria a la instancia civil correspondiente, sin perjuicio de la confidencialidad; determinación clara de las responsabilidades y los procedimientos económicos, sobre todo cuando se trate de adquirir equipo; sistema administrativo de acuerdo a la estrategia de la defensa nacional; concentración en los ámbitos propios de la defensa, desvinculándola de cualquier otra función sin relación directa con ella o que pueda ser ejecutada eficientemente por civiles, sin menoscabo de la seguridad; las empresas militares no pueden representar una carga para el presupuesto nacional y aquellas que no tengan este carácter debe estar sometidas a las reglas de la administración pública; evitar la duplicidad de funciones y acciones, y estimular la coordinación y las economías de escala para implementar los planes financieros de largo plazo.

La política militar y el poder que implica no son un fin en sí mismo, sino que debieran estar al servicio de las exigencias de la democratización, la cual depende de la equidad e integración social, de la estabilidad política y de la inteligencia colectiva. No hay seguridad sin democracia y ésta, para ser real, debe pasar de lo político a lo social y económico. Por consiguiente, la seguridad es una cuestión eminentemente social, es decir, no es exclusiva de las fuerzas armadas. Para un replanteamiento correcto de la misión del ejército hay que partir del reconocimiento de que las amenazas a la seguridad nacional —la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la desintegración, el autoritarismo, etc.— no se pueden resolver recurriendo a medios exclusivamente militares. Ni siquiera el narcotráfico puede tener una solución satisfactoria por medios militares, tal como lo demuestra contundentemente el resultado de las operaciones emprendidas hasta ahora.

Estas no son más que pistas para iniciar una discusión abierta sobre el futuro de las fuerzas armadas que, en algunos países latinoamericanos, apenas empieza a tener lugar. La participación de la sociedad es algo inédito, pero necesario, pues el problema no atañe sólo a las fuerzas armadas, sino a la sociedad y al Estado, al servicio de los cuales éstas se encuentran, al menos constitucionalmente.

San Salvador, 23 de octubre de 1995.