DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 333, Abril 1987.



# ALGUNAS CONCLUSIONES E HIPOTESIS EN TORNO AL PROBLEMA DEL CONTROL CIVIL SOBRE LAS FF.AA. Y LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN LOS PAISES ANDINOS

Fernando Bustamante

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

## RESUMEN

El problema de la transición de gobiernos militares a regímenes civiles democráticos, ha sido -en los últimos años- reemplazado por el de la perdurabilidad de estos últimos. En los países andinos (con la excepción de Chile) de Sudamérica, las formas de gobierno republicanas han adquirido una relativa estabilidad. En ese documento se intentan extraer ciertas conclusiones preliminares sobre los factores que han jugado un rol en la consolidación y en la mayor o menor profundización de la subordinación castrense a los gobiernos civiles.

Se sostiene que esta subordinación varía de acuerdo a configuraciones complejas de condicionantes; entre las cuales se consideran algunas tales como el nivel y tipo de ideologización castrense; faccionalismo, tipo de cultura política, orientaciones profesionales predominantes, tipo y formas de articulación de la política civil con las Fuerzas Armadas, nivel y tipo de conflictividad político-social; prácticas políticas predominantes en la escena político-civil, y relaciones internacionales. Se enfatiza el papel de las orientaciones valórico-normativas que constituyen el "ethos" corporativo castrense, y se exploran los posibles impactos "favorables" y "desfavorables" de distintas configuraciones cívico-milites para la perdurabilidad de las jóvenes democracias formales del área estudiada.

INTRODUCCION

Así como la década de los años 70 estuvo marcada por la discusión en torno al problema de la transición desde los entonces prevalecientes regímenes militares en América Latina hacia nuevos regímenes civiles; la etapa que se abre a partir de 1978, y que aún se prolonga, tiene como foco central la preocupación por establecer las condiciones y marcos que pueden contribuir a consolidar un estilo de relaciones civiles-militares que reduzcan , o minimicen las posibilidades de que el ciclo de intervencionismo militar en la escena democrática de dicha región vuelva a repetirse, tal como ha ocurrido en el pasado.

En un documento anterior (1), hemos discutido la forma como las condiciones mismas de la coyuntura de la transición en los países andinos (Chile excluido), pueden determinar los parámetros de dichas relaciones y definir un estilo de coexistencia que marca todo el período de política democrático-formal "normal".

A pesar de la innegable importancia de los marcos de lo que hemos definido como "pacto de salida": de los regímenes militares. Cabe aún hacerse preguntas pertinentes respecto a las formas en que, bajo esas condiciones iniciales- "fundacionales"- del nuevo orden civil, los actores políticos pueden abocarse a la tarea de de impulsar ulteriores evoluciones que potencien los factores favorables a una más

permanente desmilitarización de la política de los respectivos países. Se trata de entender cuáles son los mecanismos y procesos que permiten inducir una evolución más favorable de los términos del pacto de salida original.

Esta evolución deseable, puede entenderse desde dos perspectivas perfectamente complementarias, pero analíticamente separables, y dotadas de problemas específicos: por un lado se trata de reforzar todos aquellos procesos y modos de funcionamiento de la política local que incentiven formas de convivencia que puedan prescindir del recurso abierto a la fuerza . En otras palabras, aquellas formas de hacer política que minimicen el componente de guerra y de juego estratégico entre actores movidos por el "miedo" Hobbesiano (2). Es la predominancia de la política como juego de guerra lo que hace que el recurso a los cuarteles se convierta en salida rutinaria, siempre presente y siempre amenazante, aún sin necesidad de una invocación implícita de los civiles o facciones civiles. La pregunta pertinente aqui se refiere entonces a la factibilidad y método para sustituir la política como extensión de la guerra por la política como espacio moralmente categórico donde la lucha tome las características de "juego" reglado por un sistema de arbitraje que todos los participantes puedan reconocer como justo , aún cuando los resultados puedan

circunstancialmente desfavorecer a tal o cual de entre ellos.

Este es pues el primer problema crucial de la "polis" latinoamericana. Construir aparatos de gobierno dotados de una naturaleza estatal no solo formal, sino que también de la capacidad de representar la voluntad colectiva de arbitrar el quehacer común, de acuerdo a normas que sean un meta-lenguaje de la lucha, para hacerla posible, y hacer posibles sus resultados bajo la cobertura de un común respeto al mecanismo que consagra sus resultados. Bajo tal premisa, y en la medida en que se vayan diseñando los medios para tal estado de cosas, podría suponerse una drástica reducción a los incentivos para que militares y civiles puedan confabularse en coaliciones dispuestas a imponer el estado de guerra o excepción sobre el conjunto de la vida cívica de sus países.

Existe una segunda dimensión problemática crucial. Esta dice relación con el hecho de que asegurar un orden civil de "paz" interna no resuelve todos los temas de la convivencia civil en los países que nos ocupan. En efecto, el problema de una política democrática no consiste en tan solo asegurar los términos del pacto tripartito (3) de la transición al post-militarismo. Estos pactos han estado muchas veces severamente "lastrados" por concesiones mutuas destinadas a reducir los costos políticos y humanos, facilitar, acelerar o lisa y llanamente hacer posible tal trancisión. Tal como lo señaláramos en el documento antes

citado (4), el caso colombiano nos muestra los peligros de largo plazo que entraña una arquitectura política demasiado acabada en sus inicios mismos. El orden civil naciente debe plantearse como tarea central no solo asegurarse su viabilidad inmediata y su supervivencia/estabilidad. Debe ligarlas a su capacidad de incrementar su sustancia democrática misma. Esto es: a su capacidad para autoregenerarse para dar cabida a nuevos estratos de ciudadanos participantes, a sus aspiraciones y sus ideas sobre cómo gobernar. El desafío estriba en hacer este proceso de incorporación democrática compatible con la mantención de la fe y la confianza de los iniciadores del pacto fundacional, en que este seguirá expresando lo central de sus aspiraciones en la esfera de lo político.

El problema de la desmilitarización bajo estado de "normalidad" constitucional aparece, entonces, ya no como la tarea excepcional de una etapa transitoria, y en cierto modo anómala del ciclo histórico-político de los países aludidos, sino como una tarea central y permanente que se hace parte del núcleo de lo que es dar "buen gobierno" a una república. Tarea ya no solo fundacional, sino que fundamental, cuyos marcos están centrados en el doble requisito de asegurar/consolidar/reproducir, y ampliar/profundizar/reformar. En este juego constreñido, se agrega como constricción adicional la de evitar que en él surjan tres fuentes de

peligro: la desafección de los pactantes originales, su desvanecimiento político-social sin herederos funcionalmente equivalentes; o el surgimiento de nuevos participantes que el pacto constituido no sea capaz de acomodar sin quebrarse internamente.

Estos participantes pueden hallarse entre los militares, sea como las FFAA en su conjunto, sea como facciones dentro de ellas. Las reflexiones que siguen tienen que ver sobretodo con los problemas de las democracias andinas para resolver el dilema estabilidad/reforma democratizante sin por ello inducir un quiebre de la adhesión militar al proceso señalado.

Lo que sigue será una breve discusión indicativa de algunos de los problemas que enfrentan estas democracias para llevar su desarrollo por los caminos de una minimización del uso de la violencia armada institucionalizada como método para enfrentar los dilemas que hemos planteado.

### A. El Carácter de la Adhesión Militar a las Instituciones Democráticas-Formales "Pactadas"

Un primer aspecto general que puede extraerse de las experiencias democratizadoras en los países que estudiáramos en el trabajo que nos sirve de base (5), es que en todos los casos la retirada militar a funciones político-profesionales subordinadas al poder civil, han resultado de situaciones

marcadas por el cálculo estratégico. No solo que no se trata de que las respectivas FFAA no hayan sido "refundadas" como resultado de un proceso de destrucción/reconstitución concomitante a la transición, sino que esas mismas FFAA que condujeron al Estado durante el período dictatorial, fueron las que negociaron su salida de acuerdo a criterios profesionales y corporativos idénticos a aquellos que primaron en el proceso de constitución de las dictaduras militares. No sólo que no eran otras FFAA las de la transición, sino que su retirada a los cuarteles no fue fruto, no estuvo acompañada, ni tuvo como consecuencia; una reforma ideológico-moral profunda. En tal sentido, y talvez sólo a largo plazo ese puede ser el caso de las venezolanas. En general, dejando de lado esta última posible excepción, las FFAA no se re-insertan en un contexto democrático porque en ellas se abra paso una concepción alternativa de la política y de su rol como instituciones en ella. Se trata más bien del resultado de la búsqueda de la mejor estrategia posible para salvar su modo de existencia o incluso optimizarlo, bajo el impacto de crisis político-castrenses que amenazaban con su efectiva disolución o radical quebrantamiento en tanto aparatos. Las consideraciones castrenses para dar paso a un régimen civil tienen que ver con el cálculo prudencial corporativo, y con el deseo de optimizar la perduración de su desenvolvimiento como

aparatos orientados por la estrategia, o si se quiere, como administradores oficiales (Estatales) de la guerra-del miedo Hobbesiano convertido en máxima moral fundante-. Las FFAA andinas, se retraen de tareas de gobierno y pactan una salida como parte de una estrategia, y no como parte de una conversión político/doctrinaria.

Por lo tanto es preciso dejar en claro, que los procesos de evolución doctrinaria castrenses siguen en casi todos los casos una trayectoria que es interna y autodeterminada. Estas evoluciones se hallan siempre centradas en los imperativos del "Logos" estratégico, tanto sus acciones hacia el cuerpo político externo, como hacia el medio internacional, y se hallan precedidas por la cuestión fundante de como maximizar la capacidad de la institución para conducir más eficazmente su polemología. Como actores sociales, ellas siguen partiendo de la premisa que ellas son el "locus" social exclusivo encargado de tomar sobre sus hombros el problema de la seguridad. No existe el desarrollo de una noción de la seguridad como seguridad de la "voluntad general". Esta es asumida y absorbida en la del cuerpo de sus defensores. El juego de la estrategia es el juego de los militares, y los civiles sólo pueden entrar en el movilizados e integrados en los marcos de la Fuerza Armada profesional pre-existente.

Hay, pues por un lado una consolidación y sistematización de la noción Hobbesiana del "buen gobierno" como lucha

estratégica por la supervivencia, en la cual la norma de prudencia primordial es enfrentar al "otro" desde la perspectiva del "worst case analysis" (análisis del peor de los casos posibles), que define la posición existencial del hombre en el Estado de Naturaleza. Pero este sujeto no es la nación misma, son las FFAA , que frente a la nación civil pueden tener la misma actitud prudencial propia del Estado de Naturaleza. La situación de las FFAA andinas es entonces ambivalente: por un lado se hallan orientadas por un sentido de responsabilidad hacia lo civil, cuya defensa se les ha encomendado. Pero por otra parte esta propia civilidad, y la nación que ella integra, se presenta como posible contrincante dentro del juego de la estrategia de un mundo sin soberano. Lo que hay es una trasposición hacia adentro del ámbito nacional de la máxima de la "realpolitik" que hace del mundo de las naciones una selva primordial carente de la ley y del orden que constituyen una comunidad política.

Estas son las FFAA que las instituciones democráticas deben "gobernar", o, mejor dicho, aquellas FFAA con las que deben negociar día tras día una entente que permita la permanencia de esferas intra-nacionales gobernadas por lógicas de seguridad asentadas sobre las máximas democráticas, que precisamente presumen la suspensión del estado de guerra entre los individuos y, la común aceptación, sea de tipo contractual, sea de tipo afectivo-solidario, sea

meramente positiva y consuetudinaria; de una moralidad socio-política meta-estratégica, que tiene la virtud de eximir a los hombres de enfrentar sus relaciones mutuas bajo la forma del juego suma-cero o alternativamente, de los dilemas del tipo del famoso "juego del prisionero" (6).

La postura orientacional de las FFAA, por lo tanto, no solo asume una lógica cuyo centro no son los problemas de la democracia, sino que además se halla propensa a ver el libre juego de la actividad política bajo la óptica del Miedo, y a iniciar toda pregunta respecto a los acontecimientos planteándose cuál es el contenido de amenaza potencial que ese hecho de diálogo/discusión , comunicación polémica, puede significar para el actor de la seguridad, que ellas asumen ser. En una lógica democrática, la polémica discusión puede ser un acto de interacción comunicativa creadora de comunidad. En la lógica estratégica la discusión reviste la forma de las "señales" que el enemigo potencial (todos) da con respecto a sus posibles maniobras, que por definición son absolutamente indiferentes al bien del otro (supuesto de la acción mutuamente indiferente). La tarea del militar es descifrar esas "señales" para tomar las medidas defensivas del caso o para preparse para aquello que podría sobrevenir de las capacidades manifestadas -aún al margen de las intenciones- por el otro.

Hay pues un quiebre de lógicas y orientaciones de la acción institucionalizadas entre la democracia civil y sus premisas éticas, y aquellas insertas constitutivamente en el "ethos" castrense. Lo que muchas veces aparece bajo la forma de una "paranoia" de difícil digestión por los intestinos mentales del civil, no es una patología , es el resultado racional, necesario de una socialización orientadora básica sin la cual el militar no podría serlo, al menos bajo las formas en que la profesión se ha cristalizado y pensado en los países que nos conciernen.

El problema de la funcionalización de las FFAA para la democracia en la América Andina, parte entonces de este primer quiebre orientacional, no tocado, ni alterado por los procesos de transición, ni por los aludidos "pactos de salida". Los militares aceptarán el juego democrático en tanto éste no suscite problemas estratégicos que amenacen alterar las bases auto-asignadas de seguridad de la corporación castrense en su función de administradora del Miedo (á la Hobbes). El acuerdo democrático constituye un acuerdo asimétrico donde las fuerzas civiles éticamente comprometidas con la democratización como posibilidad y proceso deben diseñar estrategias para aquietar ese Miedo y para evitar crisparlo. La alternativa, ha sido la alternativa no tomada (salvo el caso de Venezuela que tiene su propia y especial lógica): o bien una destrucción del

ejército pre-existente, para luego fundar otro. Esto por sí sólo nada garantiza puesto que basta que los refundadores, o los vencedores del viejo ejército sean la imagen en el espejo del primero, para que el nuevo elemento castrense reconstituya el modelo de seguridad estratégico en un círculo vicioso infernal que no es históricamente desconocido. O bien, acompañar la refundación democrática con una refundación de las nociones de lo que debe aspirar a ser la seguridad de una sociedad bajo la ley y el orden. Crear una cultura de la autodefensa sobre otras premisas fundantes. Pero tal cosa no se hizo, ni estuvo al alcance de los gestores de la transición hacerlo. Los políticos interesados en la democratización de los países andinos deben pues enfrentar la tarea de los mecanismos y juegos estratégicos que maximicen el sentimiento de seguridad de los militares frente a los procesos de la democracia civil, incluidos aquellos específicamente dirigidos a las propias FFAA.

B. Factores que inhiben el intervencionismo militar en las democracias andinas bajo régimen civil estabilizado.

En el permanente proceso de re-actualización de la voluntad constitucionalista de las FFAA armadas de los países andinos, hemos podido detectar una "constelación" de factores que desde dentro de los propios cuarteles aparecen como

inhibitorios de una reactualización del militarismo político.

En primer lugar se destacan un conjunto de temores de los militares respecto a los efectos que su presencia en la escena política pueden llegar a tener para su cohesión institucional, o, alternativamente para su capacidad de hacer frente a enemigos externos potenciales.

Estos temores relevantes podrían ser agrupados en las siguientes categorías: 1. Inexistencia de un conjunto de reglas convenidas intra-institucionalmente con respecto a quién ha de ocupar qué posiciones políticas una vez producida la "irrupción" de las FFAA en la vida política civil. La "irrupción" citada implica una suspensión o supresión de los mecanismos civiles constituidos, sean estos legales o consuetudinarios, de rotación del personal en los puestos dirigentes del Estado. Aquellos principios propios de la vida militar han probado dejar de operar en la función de Gobierno (7). Si las FFAA carecen en su existencia y cultura corporativa, de recursos alternativos a la jerarquía y racionalidad burocrática que les son propias; hallarán especialmente azaroso contemplar un involucramiento. Estas fuentes de instrumental político pueden originarse y llegar a los cuarteles por una serie de mecanismos alternativos. Uno de ellos puede ser, por ejemplo, la infiltración de las FFAA por principios de regulación social y acción colectiva propios de la vida civil no-estatal o para-estatal. Las

prácticas del caudillismo civil, en la medida en que invaden la esfera de lo militar, pueden dar lugar a caudillos militares que operan con base similar y de acuerdo a normas de legitimación análogas a los de sus modelos civiles. En tal caso. la brecha de capacidad generadora de liderazgo político de las FFAA, queda salvada. Los aparatos militares pueden operar en lo político con la misma competencia para manejar los problemas sucesorios, con que operan las fuerzas civiles. El caso ecuatoriano ilustra esta situación. El florecimiento del caudillismo civil y su "invasión" del Estado se transmite a la vida militar. Donde cabe un caudillo civil, bien puede haber uno o varios uniformados. Esa es la cadena que lleva desde el populismo tradicional hasta el Gobierno de León Febres Cordero, y de allí al desafío de personajes tales como el Gral. Vargas Pazos.

En otras palabras, existe un conjunto de prácticas políticas rutinarias civiles, que al desarrollarse desde y en el Estado, son capaces de desplazar o coexistir con la racionalidad estrictamente burocrática de las FFAA, y que al ser internalizadas por la oficialidad, permiten el desarrollo de una capacidad militar para legitimar su control de los procesos de generación de liderazgo y de poder políto sobre la esfera civil.

Sin embargo, y en ausencia de dichas lógicas "prestadas" la intervención militar sólo podrá hacerse probable en la

medida en que los mecanismos intra-civiles de manejo sucesorio se rompan o hagan inviables. Pero en tal caso, la intervención militar se auto-concebirá como la intervención "moderadora" de un árbitro que tan solo es capaz de generar un interregno, no un régimen. Tal es la situación típica de la mayor parte de los gobiernos militares bolivianos posteriores a la caída del Gral. Banzer.

De este modo, dados los marcos del profesionalismo militar desarrollado históricamente en los países andinos, la mejor política civil parecería ser el énfasis en una burocratización máxima de las instituciones castrenses, y una autonomización de éstas con respecto a la sociedad civil o respecto de aquellas prácticas de la sociedad civil que puedan penetrar el Estado, tales como el "familismo", "clientelismo", "caudillismo" etc.

Esto implica, pues, no solo un fortalecimiento de la autonomía militar rutinaria dentro del Estado, sino también, y sobretodo, una autonomización de las FFAA de las lógicas de poder no estatizadas. El punto crucial consiste en solidificar las carencias castrenses de principios legitimadores alternativos dentro de un proceso de generación de liderazgos de al interior del gobierno político.

2. Un segundo aspecto vinculado al tema de los factores que han inhibido el intervencionismo político de las FFAA; tiene relación con el tema de la ideologización del cuerpo de oficiales. A este respecto podemos plantear la existencia de una serie de situaciones "típicas" que parecen tener dicho efecto.

En primer lugar, debemos reiterar, que un punto central en la orientación práctica de las FFAA, es la alta prioridad que se da a la preservación de un mínimo consenso ideológico dentro de las filas; o al menos de una pluralidad de opiniones compatibles con la prevención de quiebres de la unidad del mando y de la verticalidad interna.

3. En tercer lugar, el rol de la amenaza de fraccionamiento ideológico hará sentir su impacto en las FFAA de manera mediada. Entre los factores más importantes que mediatizan tal temor y cualifican su rol inhibitorio en el militarismo político, cuatro nos parecen cruciales: el grado de conflictividad política societal, la relación de los actores de dicho conflicto con el orden "pactado" entre las FFAA y los interlocutores civiles preferenciales, los niveles de autonomía corporativa respecto al Estado y a la Sociedad, y, finalmente el "timing" (temporalidad) de la penetración ideológica en los cuarteles de los grupos en pugna.

Existen, aparte de estas mediaciones, tres situaciones castrenses típicas que, por sí solas, y al margen de las

variables intervinientes; tienen un efecto autónomo en la propensión militarista de la oficialidad. Dos de ellas son favorables a una abstención, y una parece claramente conducente a la intervención.

a) La situación pre-disponiente más clara, es el de FFAA, claramente unificadas en torno a una doctrina que tiene como foco los problemas y crisis propias de la sociedad nacional. Tales FFAA están preocupadas por el conjunto de la vida nacional, y dejar de ver su rol y la Seguridad Nacional en términos específicos, tendiendo más bien a abordarlos desde perspectivas totalizantes. Tal fue el caso de la "Doctrina de la Seguridad Nacional", la cual, en último término unificó a las FFAA del Continente bajo el alero de un discurso que pudo tomar ribetes mesiánicos, en tanto se alejó de ser un mero instrumental técnico-corporativo, para convertirse en una cosmovisión unificada de la política y la historia.

FFAA imbuidas de tal unidad en torno a los problemas generales del desarrollo, la política y la historia, no solo que estarán dispuestas a intervenir ante cualquier crisis del orden civil, sino que verán incluso la rutina -el orden establecido-, como una situación indeseable y catastrófica que requiere y "pide a gritos" su intervención salvadora. No es su acción una mera "reacción" frente a falencias inusitadas del civilismo, sino que resulta de una crítica al

orden civil incluso en su trayectoria histórica habitual. Esta orientación militar "redencionista" ha sido, muchas veces involuntariamente promovida por quienes han considerado deseable que las FFAA desarrollen un compromiso político y social que rompa con los marcos de un profesionalismo estricto y "estrecho". La experiencia ha indicado -sin embargo-, que cuando las FFAA se interesan en lo nacional en general, y en el mundo social el que pertenecen, terminan por hacerlo en sus propios términos, y resulta extremadamente difícil orientarlas desde la perspectiva e intereses de grupos y organizaciones civiles. Por lo tanto, parece necesario poner en cuestión la conveniencia de reiterar discursos que propongan a las FFAA salir del ámbito estrecho de sus preocupaciones profesionales tradicionales.

b) En cambio, parece claro que un profesionalismo "estrecho" y burocratizado resulta una barrera que dificulta la militarización de la política. Esta profesionalización a la Huntington (8), deja a los militares relativamente poco comprometidos con una visión de mundo que pudiese ser propuesta a la nación como plataforma y así fundamentar un discurso "mesiánico". Tal tipo de doctrina castrense, sin duda que no impide totalmente el militarismo, pero no lo estimula, y para activarlo se requieren condiciones adicionales muy extremas, normalmente originadas en y desde la política civil. Debe agregarse, que una preocupación

preferente por un peligro externo inminente, debilita la voluntad militar por un rol protagónico en el panorama interno de los países. De esto podría deducirse que un retorno a una concepción de la Defensa Nacional que ponga en el centro de sus preocupaciones el tema de la seguridad nacional frente a otros actores externos inmediatos, podría conducir a un menor militarismo social. Queda en pie la cuestión de cómo lograr esto sin, al mismo tiempo, elevar los niveles de conflictividad internacional. Al respecto se han adelantado propuestas cuya profundización y operacionalización podrían permitir desarrollar tales objetivos externos, sin por ello transferir la militarización interna al ámbito internacional (9).

c) Alternativamente, existen dos configuraciones de FFAA "ideologizadas" que son favorables a su abstención política: la primera es aquella en que los militares asumen como propia y asimilan lealmente la visión política de grupos dominantes civiles en el aparato estatal. Tal ha sido el caso de Venezuela y Colombia desde fines de los años 50. En tal caso, la abstención política de los militares dependerá de la mantención de los consensos políticos básicos en las élites civiles, y se subordinará a éstas. Existe aquí el problema de que tal lealtad "internalizada" rigidiza la capacidad militar para aceptar el derecho de grupos no hegemónicos para plantear su propia participación en el bloque o coalición del

poder. Se trata de una disposición no intervencionista pero conservadora, que si bien asegura el respeto a las formas republicanas y democráticas; inhibe el acatamiento a las lógicas de democratización sustantiva.

Por otra parte, FFAA fuertemente fraccionadas ideológicamente, en el contexto de un orden civil mínimamente operativo, trepidan sobremanera en verse involucradas en política. El temor a que tal contacto con el mundo de lo plural pueda tensionar su unidad corporativa, lleva a la preponderancia de altos mandos en extremo prudentes y deseos de evitar la transferencia de los conflictos intra-civiles al interior de los cuarteles so pena de ver amenazada la unidad de mando. La existencia de facciones ideológicas implícitas en las FFAA del Perú y Ecuador, ha llevado a maximizar esta prudencia institucional.

De este modo, si bien las FFAA se ideologizan y se politizan, no lo hacen de manera autocentrada, y deben evitar -por sentido de autopreservación-, ir más allá en su intervencionismo.

En este caso, debe hacerse una excepción: la máxima que impulsa a los mandos castrenses a dejar que los civiles se las arreglen solos, dada la ideologización pluralista de la oficialidad, se quiebra, cuando tal ideologización aparece como el esfuerzo de una fracción civil <u>dentro</u> del Estado tratando de reclutar apoyo militar al margen y pasando por

alto los canales institucionales regulares. Los esfuerzos explícitos de los poderes civiles por ideologizar o fraccionalizar a las FFAA han traído como consecuencia una intensificación del militarismo y el golpismo, más que su inhibición. Esto último tiende a ocurrir cuando la ideologización fraccionada antecede a la acción de grupos civiles, sea porque es una presencia histórica conservada de fases anteriores, sea porque es el resultado de procesos intra-castrenses autónomos con respecto a la acción civil tendiente a inducirlas.

De este modo, bajo ciertas condiciones, el faccionalismo, o si se quiere el pluralismo ideológico castrense asegura una especie de sistema de equilibrios y controles internos, en los cuales el miedo a la auto-disolución de las instituciones de defensa lleva a sus dirigentes responsbles a eludir sistemáticamente el contacto con el problemático mundo de lo civil. (Salvo que de este último emane una acción percibida como sistemática que puede inducir "artificialmente" tales quiebres internos).

En este sentido, una forma y estilo de profesionalización militar que asegure el acceso de la oficialidad a las corrientes de opinión y pensamiento presentes en la sociedad global, maximiza las probabilidades de que no se instaure en su seno una sola y unívoca visión del mundo que las enfrente polémicamente con el mundo plural

y dialógico de la política civil, al mismo tiempo que puede evitar que grupos intra-castrenses o con acceso privilegiado a la oficialidad puedan construir puentes de influencia desproporcionados y no representativos de la evolución general de la cultura cívica nacional.

4. Existen, sin embargo, una serie de matices que pueden precisar más aun los efectos concretos de ciertos contextos en la operación de las "constelaciones típicas" que acabamos de presentar.

a) En el caso de FFAA orientadas por una noción de profesionalismo tradicional, las características de sus lazos con el Estado, el nivel de conflictividad política general, y el "locus" de tal conflictividad pueden alterar el carácter en general inhibitorio del militarismo que tal situación conlleva.

En general, la experiencia de los países andinos apunta a que: i) FFAA despolitizadas y altamente autónomas de las élites civiles del Estado, reaccionaran a un incremento de la conflictividad social desarrollando una acción represiva intensa sobre los sectores no hegemónicos, de ser estos la fuente del conflicto. Sin embargo, estas intervenciones no se traducirán en un asalto gradual (como en Uruguay), o brusco del poder (como en Perú de los años sesenta). Las acciones militares represivas, si bien serán autónomas del control civil, no lo pondrán en jaque, sino que lo

conservarán y defenderán del desafío extra-hegemónico. Se tratará de una acción en paralelo, pero consistente con la de las élites civiles. Si la conflictividad, en cambio, surgiera desde el interior de las fuerzas internas al pacto de poder político dominante, la tendencia de las FFAA será la de mantenerse al margen, dejando que los civiles se las arreglen. Cualquier resultado será visto como legítimo, siempre y cuando los actores civiles se abstengan de buscar un arbitraje o una solución moderadora de los militares. En este último caso, el poder militar resultante revestirá un carácter de interregno y provisionalidad, hasta que se logre una reorganización de la entente entre las facciones civiles en pugna. En todo caso, en esta situación, la iniciativa de la militarización de la política parte de los contrincantes civiles y de una cierta incapacidad de aceptar una lógica de diálogo y normativa, por parte de estos últimos.

En casos de baja conflictividad, las FFAA despolitizadas buscarán maximizar su autonomía social y su vinculación orgánica con el Conjunto del Estado y de las élites civiles, en función de sus funciones específicas.

ii) En casos de fuerzas armadas de baja autonomía, su profesionalismo estricto difícilmente podrá desarrollarse, puesto que ellas se verán rápidamente arrastradas por la alta conflictividad social. En estos casos serán inevitablemente llamadas a tomar partido y a actuar a nombre de los grupos

de mayor influencia en su seno. Sin embargo, en este caso una intervención contra actores no hegemónicos, amenaza transmitir a su interior los mismos conflictos entre élites y sub-élites. Es el caso del ejército peruano, que fue llamado en 1963 a aplastar las rebeliones campesinas y las guerrillas en los Andes, y que se vió rápidamente influído por planteamientos afines a los de la rebelión. A diferencia de FFAA altamente autónomas, aquellas que lo son a menos grado I) Reaccionarán prontamente y casi rutinariamente interviniendo en las guerrillas intra-élites; II) Su involucramiento en tareas represivas dirigidas contra sectores subordinados, lleva a una politización del cuerpo de oficiales, pero el sentido de tal politización será función de los lazos concretos que el curso de las operaciones permita establecer con los distintos grupos involucrados. Generalmente, la poca autonomía militar "rebota" en el poder civil, llevando a una militarización faccionalizada del Estado y del conjunto de la vida pública y social. Los militares no se limitan a cumplir sus funciones estrictamente represivas, sino que desarrollan una posición y lealtades dentro del conflicto global, alineándose con coaliciones civiles determinadas.

b) El caso de fuerzas armadas fraccionadas ideológicamente, ofrece un conjunto de variantes que también se han hallado mediadas por los factores de autonomía y

niveles de conflictividad societal.

La autonomía castrense parece aquí también jugar un rol favorable a una inhibición del intervencionismo. A la inversa de lo que ocurre con fuerzas armadas bien vertebradas ideológicamente y orientadas hacia visiones "totalistas" de la seguridad nacional; la autonomía de un cuerpo de oficiales faccionalizado es vista como una garantía de que la dinámica política civil no activará y acelerará procesos latentes de descomposición interna. En tales situaciones las FFAA han parecido preferir una abstención defensiva frente a la política civil (i.e. el Perú a partir de 1980); en cambio cuando los cuarteles se hallan penetrados desde la escena política, las disputas internas se hacen explícitas y se dificulta enormemente mantener a la oficialidad fuera de la acción pública. Sin embargo, en este caso, se tratará de un militarismo faccioso; en que las querellas civiles tendrán un equivalente militar. No se tratará de una intervención militar sobre lo civil, sino de la formación de bandos militares más o menos íntimamente ligados a grupos civiles que los usarán como arma de presión (i.e. el Ecuador desde 1984). En tal caso habría intervención de militares en la política civil, pero difícilmente de las FFAA como cuerpo.

Los altos niveles de conflictividad societal parecen haber tenido los siguientes efectos:

Cuando las FFAA se hallan faccionalizadas, una alta conflictividad política las afectará según cuál sea la actitud civil. Si los partidos en pugna, sean al nivel de élite, o de actores no-hegemónicos, intentan "penetrar" a las FFAA para alinearlas como recurso de fuerza, la intervención militar se producirá, de acuerdo a una conducción (o conducciones) extra-castrenses si la "penetración" capitaliza sobre discrepancias pre-existentes y ya legitimadas dentro de la oficialidad. En cambio, si el campo de conflictos civiles se estructura en torno a ejes discrepantes para la oficialidad, la intervención tendrá por finalidad, eliminar la acción "disolvente" de los civiles, y conjurar una conflictividad que se ve como una amenaza para el frágil equilibrio interno de las FFAA (Ecuador 1972).

En síntesis: los intentos civiles de capitalizar las tendencias internas de FFAA poco unificadas doctrinaria e ideológicamente, estimularán el militarismo, pero lo harán de manera cualitativamente distinta según cuál sea la vinculación pre-existente entre partidos y clivajes políticos civiles y los homólogos dentro de los cuarteles.

En situaciones de baja conflictividad política, el faccionalismo militar no tenderá a activar a las FFAA en el campo político. Pero tampoco se producirá esta activación si, aún en situaciones altamente conflictivas, los civiles se abstienen de recurrir a su movilización como recurso de

poder. En esta situación, las FFAA percibirán que tienen todo que perder si intervienen en un conflicto del cual los reflejos de supervivencia corporativa, tratarán de mantenerlas alejadas. En esta situación, las FFAA buscarán anclar su acción en los aspectos más genéricos de defensa del Estado, y en un legalismo lo más universalista y abstracto posible, que mantenga a bajo nivel el debate interno. La despolitización, aparece como un antídoto para la capacidad centrífuga de la política civil.

5. A través de los casos estudiados, se ha hecho patente que las condiciones económicas no operan en un sentido determinado en mantener a las FFAA apegadas a la institucionalidad democrático-republicana.

a) En general, las crisis económicas, como tales no acarrean una crisis específica de la institucionalidad civil. Los militares son reacios a hacerse cargo de actividades de gobierno, cuando la herencia civil que deberían administrar consiste en un sistema productivo deteriorado estructuralmente. Este deterioro es visto como un factor que puede comprometer y poner en riesgo a la legitimidad y cohesión de los militares. En este aspecto las FFAA operan de manera aversiva al riesgo.

Distinta es la situación cuando el problema económico es resultado directo de crisis de confianza resultantes de la inestabilidad política. Pero, en este caso, el fenómeno

estrictamente económico es el resultado, y no la causa, de una crisis que parte de la esfera política y se transmite hacia el sector económico. La crisis económica es vista como otro síntoma más de la descomposición política, y solo bajo tal circunstancia, la necesidad de poner orden a la economía puede ser invocado como razón para la entrada castrense a roles más asertivos en el plano político. En ausencia de una raíz política y social de las dificultades económicas, se observan pocos desafíos hegemónicos por parte de la oficialidad.

b) No parece tener fundamentos la idea de que el trato económico y presupuestario a las FFAA pueda inducirlas a rebelarse contra el poder civil. En general, los gobiernos civiles han podido mantener su autoridad sobre los cuarteles, con niveles y tipos de trato económico muy diferentes. La desatención a este aspecto por parte de los civiles, puede generar cierto descontento castrense, que se activa en presencia de otras crisis específicamente políticas; pero la motivación material no parece ser el fundamento del intervencionismo militar. Un gobierno civil dotado de un mínimo de prestigio y autoridad, puede tener un manejo relativamente flexible de las variables relacionadas con el gasto militar. Así, contrasta el trato privilegiado que reciben las FFAA venezolanas, con los niveles más bien parcos del gasto de defensa de Colombia. En ambos casos, sin

embargo, el cuerpo de oficiales, ha mantenido una lealtad básica en las instituciones civiles.

De estas observaciones podría desprenderse una confirmación a la idea de que el cuerpo de oficiales se halla en general orientado hacia la política en función de metas y valores ligados a la esfera estatal, y no muestra señales de una preocupación predominante del tipo económico-corporativo. Por lo tanto, las necesidades fundamentales que el poder civil debe satisfacer giran en torno al sentido de "seguridad", legitimidad y estabilidad del complejo Estado-nación, que puedan en un momento dado poseer los militares. La preocupación central de los gobernantes civiles debería, en consecuencia, centrarse en satisfacer (o reformar) las necesidades militares en tal plano. Las políticas que creen poder "comprar" la lealtad militar parecen errar su blanco, en casi todos los casos. Los militares no deben ser vistos específicamente como maximizadores de utilidad individuales o corporativos, sino como actores estratégicos orientados hacia los intereses públicos, en el ámbito de los cuales encuentran su identidad y su sentido de realidad.

### C. Condicionantes de la actitud militar fruto de la práctica política civil

Desde el punto de vista de la política civil existen una serie de condiciones que tienden a favorecer la lealtad

militar. Mencionaremos aquellos que más resaltan en las experiencias nacionales que hemos comparado:

1. Un factor central en la estabilización de la autoridad civil ha sido la difusión dentro de los sectores participantes en el pacto fundacional post-militarista, de un "ethos" político alternativo al de la "guerra". Esto se traduce en que los sectores civiles tradicionalmente en pugna, llegan a algún tipo de acuerdo implícito o explícito sobre cómo manejar sus diferencias. No se trata de un "pacto" en torno a una plataforma común, o un programa unitario de gobierno. Es algo más genérico que esto. Se trata de un acuerdo en que existe un interés común en mantener y perfeccionar ciertos mecanismos de convivencia política que regulan tanto el conflicto como el consenso. Los actores civiles hegemónicos renuncian a ver en el adversario un mero enemigo, y aceptan asumir respecto a él una posición de recíproco reconocimiento del derecho a existir e impulsar su particular visión del mundo. Es un acuerdo sobre reglas del juego, y en torno a una moral política que acepta la posibilidad de victorias sin aniquilación del adversario. Es un paso de la lógica de la "guerra total", a la dialéctica del diálogo entre distintos que sin embargo se aceptan mutuamente en tanto distintos. De esta manera, desde la esfera civil, constatamos la difusión de una práctica cívica que abandona el espíritu de "cruzada",

o de totalismo moralista, y lo reemplaza con uno de negociación y arbitraje por mecanismos comúnmente aceptados. De este modo, el campo de la política civil no se presenta a los militares como campo de batalla, y por lo tanto inhibe cualquier percepción castrense, de que allí, en esa política civil, hay un campo de aplicación potencial de su particular orientación valórica centrada en los temas polemológicos.

2. Esta alteración en el estilo de hacer política no necesariamente debe abarcar a todos los sectores sociales y políticos. Pero, lo que sí es central a todas las experiencias estudiadas, es que los grupos en "guerra", deben quedar efectivamente marginados de acceso sustancial a los mecanismos "normales" del poder. Las democracias civiles han demostrado que pueden subsistir como tales, -dentro de ciertos límites-; a pesar de la presencia permanente de desafíos "sectarios". Lo central es que los actores excluídos del pacto político no pueden apoyar su acción dentro del sistema político-estatal. Los desafíos hegemónicos, y en especial, los de grupos no asimilados al sistema rutinario de negociación y conflicto, deben mantenerse externos a la política democrática. Su inclusión, o la auto-exclusión de grupos hasta entonces participantes; genera una reactivación de las lógicas de guerra dentro del Estado, y por implicancia, en los institutos castrenses.

Esta exclusión, puede en el límite expresarse bajo las formas de guerras internas larvadas; pero ellas serán compatibles con una consolidación democrático-formal: si el campo de batalla permanece en los extra-muros de la "polis" (Colombia, Venezuela, Perú). Aún sin la presencia de conflicto armado abierto, la existencia de estos grupos no "introyectados" en el juego dialógico de la política republicana, puede hallarse presente bajo la forma de grandes grupos sociales que no se reconocen representados en el sistema político formal, o lo hacen bajo supuestos y con una cultura política ajena a la institucionalizada oficialmente (populismo y etnicismo en Ecuador y Perú; corporativismos excluyentes/particularistas en Bolivia, Ecuador y Perú, etc.). Pero su presencia no parece amenazar la legitimidad civil, a menos que logren mecanismos de representación mediadora en el seno mismo del Estado, ante el cual aparecen como una componente "disolvente" (populismo AWAPISTA en Colombia, caudillismos en Ecuador; sindicalismo boliviano, etc.).

Esta posibilidad de coexistencia entre orden civil legítimo y exclusiones sociales y politics; si bien aparece como compatible con la permanencia de un sistema democrático republicano, y la lealtad militar a éste; genera problemas más serios desde el punto de vista de una democratización ampliada y sustantiva. En efecto, restringe y limita

seriamente el campo de maniobra de los grupos que favorecen una incorporación ampliada al sistema. Estos grupos son de difícil asimilación, puesto que, mientras por un lado, su "pacificación" tropieza con la resistencia militar, nutrida en historias a veces largas, de conflicto directo con los aparatos del Estado, entre los cuales los militares (i.e. APRA en Perú, COB en Bolivia, FARC en Colombia, guerrillas venezolanas), ellos, por su parte, poseen una limitada voluntad y un conjunto de valores inhibitorios de un sentimiento de lealtad hacia las instituciones a las que se quisiera integrarlas. El momento más crucial de los procesos de profundización democrática, es pues, aquel en que las élites civiles intentan esta apertura de canales de asimilación de la demanda extra-sistémica. En algunos casos, tal intento ha tenido éxitos de distinto nivel de solidez y profundidad (populismo ecuatoriano, APRISMO), pero en otros parecen fracasar ante la potencial desintegración de la cooperación militar e intra-hegemónica que su plena incorporación acarrearía (sindicalismo boliviano, indigenismo peruano, FARC en Colombia).

3. En general, los líderes políticos civiles partidarios de una democratización "sustantiva" han buscado realizarla a través de mecanismos incrementales, que han ido paulatinamente aliviando los temores y suspicacias militares, y han ido acompañados de una convicción entre los contendores

por ambos lados, de que una continuación de la dinámica de guerra/enfrentamiento total; sólo podía dañarlos más en el futuro. La política venezolana bajo Leoní y Betancourt, tendiente a "pacificar" las guerrillas castristas puede considerarse ejemplar de un proceso democratizador bien logrado.

En general, se ha requerido en todos los casos, el surgimiento de algún punto inicial mínimo de interés generalizable de tipo pragmático-contractual, que reemplazara, aunque sea parcialmente, a las dinámicas basadas en la política de "principios". Esto implica generar bases objetivas para la esperanza de lograr sus objetivos, entre aquellos grupos antagónicos al Estado post-militarista.

4. Sin embargo, la consolidación y profundización democráticas han sido aceptadas por las FFAA, no solo en la medida en que se ha logrado "pacificar" a las oposiciones fundamentalistas excluídas; que se ha producido un cambio en las orientaciones atitudinales de los actores claves del grupo hegemónico; y que se ha ampliado el rango de los participantes del pacto fundacional de las democracias post-dictatoriales.

Ha sido asimismo, necesario, y condición siempre presente, el que grupos civiles y militares que formaban parte del poder hasta el momento de la transición, hayan sido más o menos permanentemente excluídos e imposibilitados de

participar de manera protagónica en la vida del Estado. Tal exclusión ha operado por ejemplo: contra los conservadores "laureanistas" recalcitrantes, contra los herederos del "gaitanismo" liberal, contra la oficialidad populista y desarrollista etc. en Colombia, contra los representantes políticos de las oligarquías terratenientes, contra la oficialidad Pérez Jimenista, y contra la oficialidad de izquierda, intelectuales y políticos pro-castristas, en Venezuela. Ciertos líderes populistas "fundamentalistas", oficialidad pro-autoritaria, en Ecuador, contra el indigenismo "puro", la herencia del Odrismo, y contra el progresismo velasquista en el Perú, contra el sindicalismo minero y obrero, y contra los grupos militares a García Meza y su clique, en Bolivia.

En ciertos casos, pues, la posibilidad de una estabilización democrática requiere un desplazamiento de ciertos grupos, otrora protagónicos, y un proceso al interior de las FFAA destinado a "purgar" permanentemente y estas presencias perturbadoras. La estabilidad democrática y civilista, no se ha logrado sino en la medida en que un grupo circunscrito de la coalición de poder del período previo a la restauración democrática; haya sido efectivamente privado de acceso a los mecanismos de poder estatal y de influencia en la oficialidad.

Sin embargo, en lo que respecta a las fracciones militares no democráticas, o, bien, no asociadas al proceso del "civilismo"; la "purga", y la vigilancia permanente institucionalizada, han debido ser asumidas como tarea de la propia oficialidad. La excesiva presencia de la mano civil en la "purificación" política de los mandos castrenses, ha tendido a generar una fuerte resistencia corporativa, y ha dado una mayor legitimidad a los elementos partidarios del régimen autoritario. Una presencia fiscalizadora civil abierta, ha gatillado, generalmente, la movilización de la solidaridad grupal, inclinándola en favor de los sectores "bajo sospecha". De ese modo, parece que la dirigencia civil debe resolver primeramente el problema de conectarse y aliarse con una facción militar en ascenso, y entregarle amplia autonomía para poner orden en los cuarteles. La purificación castrense es tanto más exitosa, cuanto que aparece como un acto autónomo y libremente asumido de la propia oficialidad, o del elemento hegemónico en ésta.

5. Parece fundamental en la consolidación democrática, que se cultive y mantenga una concordancia estrecha entre la estructura de la hegemonía militar y la que se produce en el seno de la política civil. Tanto la democratización formal, como la profundización democrática, requieren que sean las fuerzas civiles dominantes las que, simultáneamente, sean las interlocutoras privilegiadas del poder militar. Nada

garantiza tal resultado. Existen ejemplos numerosos de cómo una correlación de fuerzas intra-militar no representativa y anómala respecto a la societal; puede generar presiones golpistas que llevan en su seno los gérmenes de las políticas más represivas y anti-democráticas, independientemente, del contenido sustantivo de la ideología castrense dominante. Ejemplos son, fuera del área que nos toca analizar, pero pertinentes sin duda, el de la Alemania de Weimar; donde si bien la social-democracia en coalición con el sector empresarial "moderno" eran el grupo civil dominante; las FFAA mantenían un lazo sobredimensionado con los elementos heredados del antiguo régimen imperial ("junkers", industria "imperialista", burocracia). Esta asimetría socavó la lealtad militar al gobierno democrático, y abrió las puertas a la aceptación relativamente fácil del nazismo. Otro ejemplo es el chileno, donde, grupos de ideólogos nacionalistas de bajísima representatividad social (incluso al interior de la derecha chilena) adquirieron un peso y presencia desproporcionados frente al cuerpo de oficiales.

Queda en pie, pues, que la situación óptima, desde el punto de vista del acatamiento militar a las instituciones civiles, es cuando, son los elementos mayoritarios en ellas, quienes manejan y administran la relación global entre civilidad y FFAA.

Las anteriores afirmaciones dejan pie, sin embargo, la cuestión de cuáles deberían ser los mecanismos o arbitrios por medio de los cuales tal consonancia pueda ser lograda, y sobre todo, mantenida a lo largo del tiempo. En efecto, está dentro de lo probable que la evolución histórica de la política nacional, vaya alterando gradualmente el peso específico y el grado de preeminencia de distintas ideologías y partidos dentro de la vida cívica y estatal. Esta evolución entraña el riego de que eventualmente los interlocutores originales de las FFAA pierdan su carácter de articulador y centro de gravedad de la opinión pública, reproduciéndose nuevos desfaces entre FFAA y política civil. En tal eventualidad podría haber un rebrote de deslealtad castrense hacia el orden democrático.

El problema se agrava si se tiene en cuenta, que la mediación entre la esfera militar y la civil debe mantenerse dentro de marcos que no alteren la sensación de seguridad mínima que las FFAA requieren. Una excesiva dependencia militar de los civiles, puede desatar tanta inquietud castrense, como un distanciamiento "anómico". El problema no ha tenido una solución definitiva, pero es talvez la experiencia venezolana, la que mejor ha logrado equilibrar las necesidades militares de seguridad y autonomía frente a la civilidad, con una cierta fluidez en la articulación de la hegemonía civil con las FFAA. El caso de Ecuador y el de

Bolivia ofrecerían imágenes de sistemas con débiles barreras, que son desestabilizables porque permiten una politización muy acelerada del cuerpo de oficiales; mientras que Colombia ofrecería la imagen de una excesiva rigidez en la interlocución civil-militar, que determina una osificación de las lealtades castrenses en torno a grupos civiles cuya representatividad democrática tiende lentamente a erosionarse.

6. Uno de los mecanismos que han probado en los países estudiados su utilidad para allanar las reservas y temores de los militares, y, a su vez, facilitar la transferencia a mediano plazo, de su lealtad a grupos civiles emergentes, ha sido la disposición de estos a sub-utilizar sus recursos de poder electoral, ideológico y organizativo.

Tal política "avara" en relación a las propias potencialidades hegemónicas se ilustra en el caso de Acción Democrática en Venezuela, la cual activamente promovió el desarrollo y crecimiento de su propia oposición civil (el COPEI, por ejemplo), a fin de evitar las aprehensiones militares de que, librada la política civil a sus propios recursos, derivaría en una dictadura monopartidista al estilo mexicano.

Existen varias razones para que esto sea así. En primer lugar, la lealtad de los grupos sub-hegemónicos, pero necesarios para la "pacificación" societal -minorías

potencialmente desleales y en situación de "guerra" latente contra el sistema-, no puede asegurarse si no se les garantiza que su participación en el pacto fundacional les reportará más acceso al poder, que lo que su defección les proporcionaría. Para un grupo sin posibilidades hegemónicas, existe la tentación objetivamente fundada, de buscar beneficios e influencia mayores fuera de la competencia normada del régimen constitucional. La moderación auto-impuesta de los grupos hiper-hegemónicos, puede ser la forma de comprar la paz social, y desactivar las circunstancias conducentes al gatillamiento del "miedo" castrense.

Por otra parte, es frecuente que los sectores minoritarios cuya incorporación se busca a través de este mecanismo, hayan tenido una interlocución histórica privilegiada con las FFAA (i.e. conservadores colombianos). En tal caso, la sub-utilización de recursos hegemónicos del sector dominante en la civilidad, se vincula directamente al aplacamiento de la inquietud castrense.

Finalmente, las FFAA han mostrado históricamente enormes prevenciones en contra de cualquier grupo civil que adquiere un peso incontrarrestado en la vida del Estado. Tal situación inquieta a los oficiales ante la perspectiva de que tal hegemonía civil se haga extensiva a los cuarteles y acabe por socavar la autonomía profesional. La perspectiva de un poder civil monolítico los confronta al peligro de verse abocados a

una negociación en desventaja manifiesta frente a un régimen que monopoliza la lealtad civil, arrebatándoles buena parte de su capacidad de amenazarlo con el fantasma de la rebeldía castrense. Las FFAA se hallan en posición de no poder gobernar sin un mínimo de respaldo civil. Si en el ámbito civil no existen o son insignificantes los soportes alternativos al grupo hegemónico, cualquier intento de autonomía militar pierde gran parte de su verosimilitud.

Es por ello, que las FFAA serán renuentes a entregar su confianza y apoyo a una alternativa democrática que no garantice una mínima competencia intra-civil y una pluralidad de focos de poder, que mejore la situación negociadora de la oficialidad frente a un enemigo potencial (en el análisis que se hace bajo la forma del "peor caso posible").

En general, el contexto global de la política interna, especifica y determina la mejor política hacia los militares por parte de la dirigencia civil. Una regla que puede sugerirse es la siguiente: En un sistema civil, altamente conflictivo y fraccionado; los intentos civiles por afianzar un control doctrinario y una autoridad moral sobre los militares resultan contraproducentes. No solo porque una faccionalización generalizada resta autoridad al poder civil, sino porque, es probable que tales esfuerzos transmitan a los cuarteles los antagonismos de la escena política, incrementando las oportunidades para que surjan fracciones

castrenses partidarias de "zanjar" la disputa intra-civil, desde alguna perspectiva sectaria determinada. En tales circunstancias, la política más prudente parece ser una que "aisle" a los militares en funciones técnico-profesionales vinculadas a las labores menos politizadas de la dominación estatal. En estos casos, la abstención militar resulta de una abstención civil hacia los militares, y de una delimitación de un espacio institucional cerrado al abrigo de los avatares políticos y sociales ciudadanos.

En cambio, en la perspectiva de más largo plazo, parece factible y no desestabilizante crear un lazo orgánico entre fuerzas civiles y oficialidad, y una introyección castrense del acatamiento a valores democráticos; en la medida que los civiles han reducido el nivel de conflictualidad intra-civil y la han canalizado por mecanismos consensuales amplios.

8. En general, se constata que la consolidación de instituciones democrático-republicanas, va acompañada por sucesivas oleadas de centralización de la capacidad de coerción armada. En las situaciones pre-democráticas, la mayor militarización iba acompañada de la presencia de reales o potenciales focos de poder castrense alternativo, cuya presencia fue un factor activante de la intervención castrense, vista por los oficiales como "golpe" defensivo frente a la amenaza de ruptura de la univocidad del poder de fuego al interior de la nación.

En esta situación, la consolidación de la democracia política requiere de una menor dispersión, y de una minimización de la capacidad bélica autónoma presente en la sociedad civil o en sus márgenes. Las FFAA están más dispuestas a "pacificar" su conducta política, en la medida en que sienten más bajo su control los instrumentos y medios de la guerra. Esto, sin embargo, incrementa su poder bélico relativo a la sociedad en general. Su mayor dominancia estratégica frente a cualquier contrincante interno, disminuye su voluntad de hacer presente tal fuerza. La democratización política se hace al precio de una renuncia a la democracia militar.

No se pretende aquí, que tal sea el único camino posible para afianzar instituciones democráticas; pero sí, que ese ha sido el camino más eficaz bajo las condiciones de la permanencia de unas FFAA organizadas y sin solución de continuidad con su pasado autoritario. Esta realidad plantea, sin duda un problema y una serie de cuestiones respecto a la solidez e intangibilidad a lago plazo de una democracia que para ser respetada debe asegurar su indefesión objetiva creciente frente a organizaciones militares que se sienten espiritualmente aún ajenas a sus máximas constituyentes centrales.

9. Finalmente, un último aspecto que debe señalarse dice relación con el tema de las vinculaciones extra-nacionales de

los militares.

En general, la evidencia disponible indica que estas relaciones no operan de una manera unívoca, ni fundamental, en la definición politica de las FFAA.

Si bien, se constatan coyunturas y períodos donde la influencia explícita y consciente de ciertos intereses políticos y económicos internacionales han catalizado definiciones de la oficialidad. Hay, sin embargo, otras en que tales presiones no han logrado semejante resultado, lo cual nos lleva a pensar que no es posible señalar de manera general una politica civil única destinada a regular y circunscribir las relaciones institucionales con el exterior. En la formación de las actitudes castrenses inciden muchos factores entre los cuales los internos parecen ser de mayor peso.

Sin embargo, podría señalarse, que, una apertura castrense a una pluralidad de vinculaciones con otras FFAA extranjeras de diferente tipo, tiene el efecto de proveer un sistema de balances y contrapesos en la formación de referencias cosmopolitas significativas/paradigmáticas para la autoconcepción del oficial.

Asimismo, la exposición a formas de vida democráticas (en sentido amplio: cuyas FFAA han asimilado un "ethos" democrático, al margen de la forma concreta que este tome), puede ayudar a legitimar en la mentalidad militar un conjunto

de ideas y símbolos no autoritarios. Sin embargo, la motivación de tal vinculación internacional "positiva" no debe nunca ser explícitamente "adoctrinante"; sino que debe ser el resultado espontáneo de lazos que se estructuran y racionalizan en función de preocupaciones estrictamente profesionales.

El poder civil puede hacer mucho por guiar discretamente esta formación cosmopolita de las FFAA, fundamentándola siempre en necesidades objetivas del servicio, pero esperando con razón, que ella tendrá el efecto de largo plazo de incrementar la sofisticación cultural y política; y el pluralismo atitudinal de la oficialidad.

NOTAS

1. Fernando Bustamante, "El rol de los términos de la democratización post-militarista en la evolución democrática de los países andinos de Sud-América", Documento de Trabajo, No. 328, FLACSO, Santiago, Chile, 1987. El presente trabajo se halla basado en los datos e información contenidos en el citado documento.

2. En el "Leviathan", Hobbes postula que los individuos construyen las instituciones políticas como una forma de evitar los costos de vivir bajo el temor permanente a lo que los otros pueden intentar hacerles. La agresividad de la "guerra de todos contra todos" no surje de la malevolencia, sino del miedo, que lleva a buscar un poder sobre los demás que aleje la posibilidad de que éstos sean capaces de atacar al sujeto. La guerra surje de los esfuerzos de todos por prevenir y disuadir a los demás ante sus posibles intenciones agresivas. El sujeto Hobbesiano se ve impulsado a la agresión, quiéralo o no, como condición de su supervivencia. Sólo el soberano puede liberarnos del miedo al monopolizar los instrumentos de la guerra y hacer a todos recíprocamente inermes, y por lo tanto no amenazantes.

3. Ver trabajo citado, Fernando Bustamente ..., op.cit.

4. Ibid.

5. Ibid.

6. Para una descripción de estos juegos, como "modelos" de ciertas interacciones sociales y políticas ver: Thomas Schelling, The Strategy of Conflict, Harvard University Press, 1966. I, II partes y Apéndice C. R. Hardin, Collective Action, John Hopkins University Press, 1982. Harrison Wagner. "The Theory of Games and the Problem of International Cooperation", en The American Political Science Review, June 1983, Vol. 77, No. 2.

7. Ver, por ejemplo: Guillermo O'Donnell, Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics, Institute of International Studies, Berkely, California, 1973. Donde se intenta demostrar la raíz de la incapacidad de los principios de legitimidad intra-militar para generar criterios válidos de rotación del personal en las funciones de gobierno político-nacional.

8. Samuel Huntington, The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1957.

9. Por ejemplo, ver: Carlos Portales, "Zona de paz y seguridad regional compartida en América Latina", Material de Discusión, FLACSO, Santiago, Chile 1984.