DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO, 346, Agosto 1987.

EL DESARROLLO DE LAS FFAA DE ECUADOR Y COLOMBIA. UNA REVISION COMPARATIVA

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

En los últimos 20 años las FFAA de Ecuador y Colombia representan dos ejemplos definidos de dos pautas muy diferentes de desarrollo profesional.

Las instituciones castrenses colombianas se han abstenido de tomar el poder o de intervenir en contra de las autoridades civiles; pero su asociación con el eje dominante civil liberal/conservador las ha ido llevando a un aumento incremental de sus responsabilidades, presencia y poder en el campo de la seguridad interna. En su desarrollo técnico y equipamiento han enfatizado una orientación hacia su rol de fuerza anti-subversiva; al paso que han desarrollado un compromiso con el Estado independientemente de su tradicional lealtad a la política de "notables" civiles que los dos partidos tradicionales representan.

Las FFAA ecuatorianas, en cambio, se hallan fundamentalmente preocupadas por la seguridad fronteriza frente a una amenaza externa; al mismo tiempo han intentado refundar al estado buscando asegurar su capacidad de controlar una sociedad altamente pluralista y centrífuga. La defensa de la profesión y de la identidad corporativa ha fluctuado entre un afán reformador que compatibilice la modernización societal con la castrense, y un repliegue defensivo que busca aislar a la oficialidad de la presión del caudillismo y del clientelismo familístico civil.

En las páginas que siguen se presentará una descripción de la evolución de las FFAA de Ecuador y Colombia en los últimos 15 años. Junto con ello intentaremos señalar algunos elementos que permitan tipificar la naturaleza de la evolución del rol político de ambas instituciones, así como de las respectivas políticas de equipamiento, las hipótesis de guerra vigentes y el perfil doctrinario profesional que ambas han ido adoptando.

I. EL CASO COLOMBIANO

Colombia tiene el % de gasto militar sobre el PIB más bajo de toda Latinoamérica (junto con México y salvedad hecha de Costa Rica). La política de defensa colombiana ha enfatizado el desarrollo de unas FFAA relativamente reducidas y de bajo costo en relación a las capacidades de la economía nacional. Se trata de un sistema militar "liviano" que pesa muy poco sobre la economía nacional. A partir de 1950 -sin embargo-, Colombia ha sido el segundo mayor receptor de ayuda militar norteamericana en la región, totalizando hasta 1980 la cifra de 253,2 millones de dólares. Esta suma incluye la ayuda que EEUU proporcionó a Colombia a raíz de la intervención de esta última en la Guerra de Corea, pero también el hecho de que ella fue desde muy temprano una alta prioridad en las políticas de apoyo a la lucha anti-subversiva impulsa-

das por el Pentágono. Asimismo, Colombia fue un área pionera para el desarrollo de la doctrina y la práctica de la contra-insurgencia en el hemisferio. Resulta claro que las FFAA y el Estado colombianos han dispuesto de muchos recursos que no han sido extraídos de una base interna. La "liviandad" de las FFAA colombianas ha sido resultado, en parte al menos, de su tamaño relativamente modesto, de su armamento adecuado a misiones de seguridad interior, y, por último, de su acceso a un importante financiamiento concesional externo. La asistencia militar norteamericana ha permitido al país mantener un ejército en guerra, sin necesidad de militarizar la economía y la vida social en su conjunto (al menos hasta principios de la decada de los años 80).

El carácter subvencionado de las instituciones castrenses colombianas, se ve enfatizado si vemos como las afectan los distintos tipos de programas de ayuda militar estadounidense. Así, Colombia sólo ocupa el séptimo lugar entre los países beneficiados por el Programa de Ventas Militares al Exterior, que proporcionaba armamentos a precio reducido. La misma posición ocupa en cuanto a compras estrictamente comerciales, a precios de mercado. En el primer caso Colombia adquirió, entre 1950-80, tan solo 39.59 millones de dólares en equipos, y en el segundo 17.7 millones. El grueso del aporte norteamericano al equipamiento de las FFAA colombianas

vino por el lado de las donaciones y préstamos, y no por el de las ventas. Hasta 1970, los militares colombianos dependían fuertemente de la ayuda del Pentágono, con el cual mantenían una relación particularmente estrecha, que además, les permitía llevar adelante sus tareas y su profesionalización sin tener que entrar en desgastantes pugnas internas por el acceso a recursos económicos que otros sectores civiles aspiraban también a controlar. La ayuda militar norteamericana independizó relativamente al Estado y a las FFAA de las restricciones emanadas de luchas distributivas y re-distributivas por recursos escasos. Al mismo tiempo las indujo a mantener una alta receptividad a las prioridades y políticas de los EEUU. Así, por ejemplo, los militares colombianos se encontraron entre los más tempranos y entusiastas aliados de las políticas impulsadas por la Alianza para el Progreso, y por la doctrina de la "Acción Cívica" promovidas por la Administración Kennedy. En todo caso. la "Violencia", y la posterior guerrilla de izquierda, le salen baratas a Colombia, y además estas amenazas son enfrentadas de manera tal que resultó fácil compartimentalizar al conjunto del Estado y del sistema político con respecto a la acción represiva. De este modo Colombia logra combinar una política altamente civilista y una economía libre de una militarización acentuada; junto con un sostenido y relativamente exitoso esfuerzo bélico interno.

La naturaleza del desarrollo profesional castrense colombiano se ve ulteriormente ilustrada si se analiza la composición del gasto militar. Hasta los años sesenta el pago de salarios y otros gastos de personal eran una alta proporción del presupuesto total de defensa, incluso en comparación con otros países latinoamericanos. Su armamento y equipos fueron siempre relativamente simples y baratos. A partir de 1970 se produce un moderado incremento de la participación de los gastos de capital en el gasto total de defensa. Esta tendencia, sin embargo, ha afectado más a la Fuerza Aérea, con la adquisición de aviones "Mirage", y a la Armada,a través de su programa de re-equipamiento con fragatas y submarinos de fabricación alemana; que al ejército de tierra, que se mantiene apegado a las armas livianas, a la aviación de apoyo táctico, helicópteros, aviones de transporte liviano y equipos de corte más bien "policíaco " que idóneos para la defensa territorial convencional (1)

Si se analizan las cifras que presentan la US Arms Control and Disarmament Agency y el International Institute for Strategic Studies de Londres (2), puede verse que entre 1972 y 1984, el gasto militar colombiano se incrementó en más del doble. Sin embargo, si nos atenemos al valor de dicho gasto en dólares constantes, vemos que el aumento real ha sido sumamente bajo, y, que, en realidad los gastos de defensa colombianos se han mantenido en torno a los 300 millones

de dólares de 1981 anuales. Ha habido años de fuerte incremento: así, por ejemplo, entre 1975-76 se produce un "salto", que coincide con la incorporación de los aviones Mirage a la FACH. Entre 1978 y 1980 hay un segundo "peak", que luego es compensado con una contracción importante entre 1980-82. En 1983 se produce un tercer aumento del gasto, que en 1984 es compensado con una reducción proporcional. Aparentemente estas alzas anuales o bianuales reflejan el impacto de gastos de inversión que se hacen en bloque en un año determinado, pero que son reabsorbidos en los años siguientes con reducciones equivalentes, que permiten al presupuesto de defensa seguir fluctuando en torno a una media basal de valor real más o menos constante. El gasto militar colombiano no crece significativamente en el período analizado.

El peso de las FFAA colombianas sobre los recursos humanos de la nación es también relativamente pequeño. El aparato castrense colombiano mantiene bajo las armas a una de las proporciones de la población más bajas del continente (3).

Sin embargo, a lo largo de los últimos 10 años esta proporción ha aumentado levemente junto con el tamaño absoluto de las FFAA. Dado que el gasto real se mantiene estable, pareceria ser que se trata de una expansión "barata", y que el aumento del nivel de militarización de la población se consigue sin incrementar el gasto por soldado.

Esta tendencia puede visualizarse mejor si se estudian las cifras del gasto militar como proporción del presupuesto fiscal, el gasto militar per cápita, el gasto por soldado y el gasto militar como proporción del PNB (4).

Dicha revisión permite concluir que si bien existe una moderada tendencia al aumento del gasto por soldado, las FFAA colombianas reducen su participación relativa en el gasto fiscal y en el PNB. Asimismo, el gasto en defensa per cápita se mantiene estable. Cabe sin embargo hacer una observación a las cifras presentadas: ellas excluyen gran parte de los gastos vinculados a las nuevas y crecientes funciones de seguridad interna que las FFAA han ido tomando a lo largo de la pasada década. Estas funciones incluyen labores policiales, correccionales, judiciales, educacionales y de defensa civil. Este es el componente del gasto militar que más parece haber crecido en los años 70, pero no se refleja en los datos de tipo convencional sobre gasto de defensa. De ser este el caso, las afirmaciones hechas en párrafos anteriores deberían ser matizadas. Ellas serían válidas sólo para el gasto militar orientado a la defensa en el sentido tradicional, y a la lucha anti-guerrillera directa. Queda pendiente averiguar cuál es el impacto humano y presupuestario de las nuevas actividades "no tradicionales" que los militares colombianos han ido tomando bajo su cargo.

Las vinculaciones castrenses han evolucionado del mismo modo que las de la mayoría de los países del continente. La información disponible indica que Colombia importa armamentos por un valor total más bajo a medida que avanza la década. Junto a ello, las fuentes de abastecimiento cambian notoriamente. Hasta los años 60 la mayor parte de los equipos provenían de los Estados Unidos, sin embargo, a partir de 1972, Colombia diversifica sus proveedores, prefiriendo comprar pertrechos en países "medianos" y "pequeños", en vez de recurrir exclusivamente a las grandes potencias tradicionales. Es especialmente importante el rol que asumen Brasil e Israel como abastecedores alternativos de armamento de infantería, aviones de transporte y enlace, electrónica etc.

Entre 1972 y 1982, Colombia importó 100 millones de dólares en armamentos (dólares de 1984) fabricados en países menores. El resto de las adquisiciones fueron realizadas en Alemania Federal, Estados Unidos y Francia. Alemania fue fundamental en el re-equipamiento y modernización de la armada, mientras Francia lo fue para la Fuerza Aérea y Estados Unidos en equipos de contra-insurgencia, apoyo logístico, policiales y enlace (5).

La información publicada indica que aún con la compra de armas relativamente sofisticadas y la disminución de las compras en y de la ayuda de los Estados Unidos, el peso del equipo militar en las importaciones totales colombianas ha

mantenido un nivel estable y modesto, lo que reafirma la impresión de una política de modernización más bien austera y conservadora (6).

Institucionalización asociada y gradualista del rol político de las Fuerzas Armadas

La historia contemporánea de la institucionalización del rol político de las FFAA colombianas tiene su punto de partida en la constitución del Frente Nacional (7). Los pactos de Sitges y Benidorm entre liberales y conservadores destinados a orquestar la caída del Gral. Rojas Pinilla y organizar el futuro régimen político, significan una redefinición fundamental del papel que deberían cumplir los institutos castrenses en el régimen político, rompiendo con las prácticas tradicionales. Al mismo tiempo, dichos pactos constituyeron un reconocimento de que la violencia rural y el estado de emergencia permanente que el país vivía desde 1948, requerían reorganizar la seguridad interna y el aparato de defensa.

Los acuerdos esenciales con respecto a las FFAA consistían en una doble garantía mutua entre partidos civiles y FFAA. Las FFAA dejaban el poder político, se comprometían a abstenerse de aspiraciones hegemónicas en ese plano y aceptaban distanciarse de las pugnas partidarias. El cuerpo de oficiales debía romper sus aún vigorosos lazos históricos con

el partido conservador (8), y sobretodo con su facción "ospinista" (9). Las FFAA renunciaban también a cualquier intento de desarrollar una doctrina de seguridad que no tuviera como centro la subordinación al "civilismo", a los dos grandes partidos tradicionales. En definitva, los militares asumen el rol de garantes del Frente Nacional, de sus reglas del juego y de la hegemonía liberal-conservadora.

Por su parte, los partidos se comprometen a sostener un proceso de profesionalización de las FFAA basado en una moderada autonomía corporativa y en una institucionalización de las relaciones cívico-militares, en la cual el lazo FFAA-partidos sería mediado por el Estado, más que por los caudillos tradicionales (10). De esta manera, los militares son participantes por derecho propio en el pacto fundacional del régimen, y ya no como clientela de los "notables" civilistas de otrora. Esto se ve reflejado en la nueva norma que otorga el Ministerio de Defensa a las instituciones castrenses. De entonces en adelante la ley establece que el Ministro de Defensa deberá ser un alto oficial en servicio activo. En 1958 se implementa una fórmula tripartita de Gobierno: conservadores, liberales y militares. Cada partido controlaría seis ministerios, mientras que los militares, al asumir el 13o., se quedarían con el voto dirimente en los gabinetes del Frente Nacional. Las FFAA pasan a ser el "giróscopo" estabilizador del Frente Nacional.

Este arreglo experimentó cambios graduales en las décadas siguientes. Los aparatos armados fueron copando incrementalmente una serie de funciones públicas y de seguridad interior, mientras que el poder civil se hacía cada vez más dependiente de los militares para mantener el sistema político imperante. Esta dependencia es el resultado de sucesivos desafíos militares y políticos, como, por ejemplo, la guerrilla de izquierda, el "anapismo" vinculado al Gral. Rojas Pinilla, el bandolerismo generalizado etc.

Durante los años sesenta el esquema señalado no estuvo exento de tropiezos. A partir de su nueva legitimidad, algunos militares plantearon la necesidad que las FFAA tuviesen una doctrina político-social propia, que subsanara algunas de las limitaciones que ya entonces se percibían en la capacidad de la coalición civil dominante para resolver el problema de la violencia y del orden interno (11).

Así, una serie de altos oficiales como los Grales. Ruiz Noboa, Pinzón Caicedo, Ayerbe Chaux (12), plantean posiciones "desarrollistas", "reformistas", "anti-oligárquicas", en el caso de los dos primeros, y "autoritario-geopolíticas" el tercero. Tales posturas son reprimidas por los presidentes civiles, pero, de todos modos, se mantienen hasta la década siguiente una serie de tendencias de opinión militar autónomas de los partidos del Frente Nacional. En tal marco se inscriben los actos de deliberación que culminan en el retiro

de los Grales. Valencia Tobar en 1975, Matallana en 1977 y Landazábal en 1982. Sin embargo, la contestación militar al civilismo cambia de énfasis en los años 70 con respecto a los 60. En estos últimos, el análisis castrense se inspira con frecuencia en las experiencias de "Acción Cívica" que tienen antecedentes muy tempranos en la práctica castrense colombiana (13). Entonces la crítica militar aparece como una crítica de "izquierda" al sistema civil, la cual se prolonga en la adhesión de muchos oficiales al ANAPO del Gral. Rojas Pinilla en las elecciones de 1970. Incluso en aquella ocasión hubo oficiales que sintieron tentaciones golpistas ante lo que se consideró en ciertos círculos castrenses, como un fraude dirigido contra el ex-dictador militar (14).

A partir de este punto álgido, la evolución doctrinaria de las FFAA colombianas parece cambiar de sentido, gravitando paulatinamente hacia concepciones más cercanas a la "Doctrina de la Seguridad Nacional". Tal cuerpo doctrinal penetra profundamente en los cuarteles, institucionalizándose mucho más que el "desarrollismo" del Gral. Ruiz Noboa. Esta evolución culmina con la promulgación del Estatuto de Seguridad Nacional por el presidente López Michelsen en 1978, después de un período de varios años de presiones castrenses en tal sentido.

Los años 70 coinciden con el afianzamiento definitivo del rol policial y de seguridad interna de las FFAA (15). En

esta función las FFAA ya no se ven tanto como una fuerza militar consagrada a promover el desarrollo socio-económico, sino que se enfatiza la acción propiamente represiva. Hasta los años sesenta era frecuente que los militares fuesen vistos como mediadores y "pacificadores" de las luchas faccionales. Eran los civiles los que hacían la guerra y los militares los que mediaban la paz. A partir de 1970, tal noción se desvanece, para dejar lugar a la de un cuerpo militar que absorbe un campo cada vez más combatiente y no exento de un creciente espíritu de "cruzada", dirigida contra la guerrilla, el contrabando, el narcotráfico, la delincuencia, etc. Estas son abordadas ahora como "enemigo interno", al cual hay que aniquilar y al cual ya no se reconoce como combatiente sujeto de ciertos derechos y de cierta humanidad mínimas.

Este abandono del desarrollismo de las FFAA no es solo producto de procesos internos a los cuarteles, sino que es también resultado de presiones civiles. La animadversión de los partidos tradicionales contra el "reformismo desarrollista" y contra el populismo rojista, los llevan a tratar de depurar a los cuarteles de doctrinas y prácticas que parecían contener el gérmen de un cuestionamiento del pacto de 1958. Ni liberales ni conservadores vieron con buenos ojos el interés de ciertos militares por promover cambios y proyectos como el "Plan Andes" del Gral. Pinzón Caicedo tendiente a

alterar el sistema de propiedad y de poder rurales. Son los propios civiles, sobretodo a partir del gobierno del Presidente Pastrana Borrero, los que promueven un profesionalismo militar más estrecho, que, al vaciarse de contenidos políticos reformistas, es fácil presa de doctrinas militaristas. Así, las FFAA van reemplazando progresivamente a las instituciones civiles en una serie de tareas de control político-social, con lo cual se produce una progresiva militarización del sistema de poder local. Esto se produce a través del cada vez más frecuente nombramiento de gobernadores y alcaldes militares, sobretodo en zonas conflictivas. Paralelamente se somete a los gobernadores departamentales a la obligación de consultar con los Generales de Brigada de su jurisdicción, con respecto a toda medida de seguridad y orden público (16). Esto implica una "militarización por la base" de la administración pública y del gobierno interior; la cual genera una superposición de competencias, fricciones jurisdiccionales y descoordinación entre autoridades civiles y militares. A esto contribuye el Estado de Sitio casi permanente, el cual, por otra parte, proporciona a los militares los medios para imponer su criterio de manera cada vez más frecuente. En esta pugna, los militares contarán casi siempre con el apoyo del nivel central del gobierno civil. La militarización del poder local no se presenta como un golpe "larvado" de los militares contra el gobierno central, sino

como un "golpe desde arriba" del estado y de las direcciones partidarias nacionales en contra del cacicalismo localista y las fuerzas políticas del interior, renuentes en el pasado a seguir una disciplina cívica centripeta. Es pues la expresión de una voluntad del Estado para "normativizar" a la fronda partidaria localista, utilizando para ello a los militares como agentes "en terreno". A pesar de su mayor autonomía, pues, las FFAA mantienen su rol orgánico con respecto al Estado liberal/conservador.

La influencia militar se extiende también hacia la administración de la Justicia, con el aumento de las áreas de competencia de la justicia militar. Asimismo, los tribunales militares reciben una creciente autonomía del Poder Judicial. Esta autonomía incluye el manejo del sistema carcelario, que pasa a ser dirigido por las FFAA.

La profundización de la presencia militar en la sociedad y en la política se extiende más allá del campo del orden público. Las FFAA adquieren un creciente peso en la educación cívica y en los servicios públicos. Ejemplo de ello es la creación de un cuerpo de "Defensa Civil" organizado como cuerpo de reserva del Ejército y como destacamento paramilitar. Sus funciones van más allá del mero apoyo en casos de emergencias públicas: se trata además de una fuerza de apoyo en la lucha anti-guerrillera, y que opera como quinta columna militar que conecta a las brigadas del ejército con la pobla-

ción civil. En 1972 llega a tener 15.000 efectivos.

A partir de esta experiencia, el alto mando inicia otras actividades destinadas a proyectar la presencia castrense en la sociedad civil. Así deben entenderse los cursos Seguridad Nacional para ejecutivos, destinados a crear núcleos de empresarios y altos ejecutivos socializados en la cosmovisión castrense y ligados por vínculos de camaradería con la oficialidad. Asimismo, a partir de 1977 se establecen cursos de ascenso militar para ejecutivos, los que permiten a elementos del sector privado obtener grados dentro del escalafón militar. Asimismo se discuten proyectos para la creación de una Universidad Militar, y se abren vacantes para civiles en los institutos de formación especializada superior de las FFAA, mientras se busca incrementar el status y calidad académica de tales centros. De esta manera, las FFAA colombianas buscan moldear a sectores claves de la civilidad, en una verdadera política de hegemonía selectiva.

El esfuerzo militar por crear una élite cívico-militar de la Seguridad Nacional se ve complementada por un intento de incrementar el peso de lo castrense en la formación de la juventud. Aunque el servicio militar para estudiantes no es bien acogido, en cambio, las llamadas "Academias Militares" adquieren mayor difusión. Se trata de colegios secundarios organizados como escuelas militares y dirigidas desde el Ministerio de Defensa. Estos centros pueden ser comparados a

verdaderos "pre-seminarios" de la carrera militar, ya que permiten a sus egresados seguir profesiones y ocupaciones civiles, aunque ya dotados de una familiaridad con la vida castrense que aumenta el radio de acción del "ethos" militar en la vida civil.

Esta "apertura" entre los dos mundos, no va acompañada, sin embargo, de una apertura comparable en el plano del debate de las ideas. En todas estas iniciativas, son los militares quienes educan a los civiles y no a la inversa. El intercambio cívico-militar es visto como una re-organización de lo civil en función de los requerimientos la doctrina de la seguridad nacional.

Al igual que en otros países del continente, las FFAA colombianas, -a través de las elaboraciones que hace la Escuela Superior de Guerra, y de la influencia de oficiales argentinos y brasileros-, reorientan su doctrina, apartándola de nociones centradas en la "Defensa Hemisférica", para reinterpretarla en términos más nacionalistas. Esto va acompañado de un relativo distanciamiento con respecto a los EEUU. Esto es especialmente claro en el caso de la fuerza aérea y de la marina (17).

Guiadas por tales premisas, las FFAA colombianas tratan de obtener que el Estado implante un "Régimen de Seguridad Nacional". Esta presión se traduce en el Decreto 1573 de 1974 que proclama el ordenamiento del Estado de acuerdo a la

doctrina de la Seguridad Nacional. De acuerdo a este decreto, la Administración Pública es organizada de acuerdo a un sistema de 5 "frentes" coordinados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y vinculados horizontalmente con el Consejo de Política Económica y Social. El Consejo Superior fija y define los "objetivos nacionales" de largo plazo, mientras que el CONPES debe establecer planes y estrategias.

Este sistema guarda semejanza con el que el Gral. Onganía impuso en Argentina en 1966 y con el que se instauró en Ecuador en 1976; y significa un paso en el camino de establecer la predominancia de los criterios militares en la conducción del Estado.

El Decreto 1573 establecía mecanismos de coordinación, pero carecía de contenidos sustantivos propios. Hacia el final de la década y a principios de los años 80, se produce una segunda oleada de presiones militares encabezadas por el Gral Landazábal Reyes, tendientes a lograr que la elaboración de los planes de desarrollo fuesen puestos bajo la supervisión directa del Consejo Superior de la Defensa Nacional.

Ya en los años 60, las FFAA habían solicitado una mayor ingerencia en la formulación de tales planes, pero en aquel entonces sus iniciativas se canalizaban al margen y paralelamente a la administración pública civil. Ahora se trataba de obtener una tutela global sobre ésta última. No se trataba de poner a personal militar a cargo de la elaboración de los

citados planes, sino de que el conjunto de la administración pública civil asumiera como propias las perspectivas castrenses y se orientara por ellas.

La presión militar hacia el Estado corre en paralelo con un proceso interno de clarificación doctrinaria. Este proceso va marcando una progresiva unificación de los mandos en torno a las ideas de la Doctrina de la Seguridad NAcional.

Esto se hace claro a partir del conflicto de 1975 entre el grupo de oficiales encabezados por el Gral. Valencia Tobar y el Gobierno de López Michelsen. Este grupo manifestaba una independencia con respecto al gobierno civil fruto de los lazos de dichos oficiales con sectores intelectuales "reformistas" y con el legado del Gral. Ruiz Noboa. Valencia, por ejemplo había sido uno de los principales impulsores del "Plan Andes" de acción cívica en los años 60, de la reforma de la instrucción militar, destinada a darle un carácter más "humanista", y del proyecto de la Universidad Militar (18). La expulsión de estos militares entregó el mando a Grales. tales como Varón Valencia, Camacho Leyva, Landazábal, Matallana, etc. quienes sostenían posiciones más estrictamente profesionalistas, u otras más cercanas al pensamiento de sus colegas argentinos y brasileros.

La salida de Valencia Tobar no puso fin a las discrepancias. Su sucesor, el Gral. Matallana, un "duro", veterano de la lucha anti-subversiva, donde se había caracterizado por

su severidad, cuestionó las funciones internas de las FFAA, que, en su análisis, amenazaban des-profesionalizarlas y hacerlas foco de conflicto político, en detrimento de su prestigio. Matallana estaba preocupado por los efectos desmoralizadores que en la oficialidad tenía el diario contacto con la lucha anti-droga y contra la delincuencia organizada. Buscaba, por lo tanto, limitar la participación militar en tales tareas. Este profesionalismo estricto confluyó muy pronto con un giro anti-norteamericano que vulneraba la tradicional cercanía de los militares colombianos con los EEUU. Este giro se expresó en el apoyo castrense a una campaña en contra de los misioneros evangélicos del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) en la amazonia colombiana. Este conjunto de problemas lo llevaron a un nuevo enfrentamiento con el Gobierno, que lo obliga a renunciar en 1977.

A partir de entonces, y bajo la conducción del Gral. Camacho Leyva, las FFAA se encaminan hacia la tesis del cogobierno militar. Ya en 1977 el alto mando exige la aprobación del Estatuto de Seguridad que consagra el rol tutelar de las FFAA sobre la vida política del país. Pero tales presiones sólo tendrían éxito en 1978 cuando el recién inaugurado gobierno del Presidente Turbay promulga el Decreto 1923.

El citado estatuto representa la culminación del proceso de integración autónoma de las FFAA en el Estado liberal/conservador. Ahora bien, esta integración soporta

fricciones y contradicciones. Entre 1980-82 primero, y luego bajo el presidente Belisario Betancourt, las FFAA se han opuesto y saboteado los procesos de pacificación de la guerrilla, las amnistías a los guerrilleros y las treguas con el FARC y el M-19. Asimismo, han llevado su guerra anti-subversiva con creciente prescindencia del control del Ejecutivo, y en ocasiones, coordinándose con otras FFAA de la región por encima de las autoridades civiles.

Este conjunto de hechos llevan a sucesivos enfrentamientos con los civiles, y a una pérdida de confianza con respecto a la obediencia de los mandos castrenses. De hecho, el presidente Betancourt debió pedir la renuncia al Comandante en Jefe del Ejército en 1982 debido a la oposición de éste a las negociaciones con la guerrilla. Asimismo, las FFAA han seguido adelante con sus acciones militares al margen del poder civil, organizando o tolerando la formación de "guardias blancas", o forzando a los guerrilleros en tregua a retomar las armas en auto-defensa ante un hostigamiento implacable del que han sido objeto por parte de militares fuera de control.

Finalmente, cabe referirse a las corrientes ideológicas dentro de la oficialidad. Estas corrientes no son tendencias orgánicas, sino que ideas más o menos difusas que sólo cristalizan ante desafíos concretos. La mayor parte de la oficialidad no se reconoce claramente en tal o cual tendencia,

sino que responde a la influencia de ciertos grupos restringidos de oficiales que hacen de líderes de informales.

Según Bermúdez (19), las corrientes más importantes son:

a) la "desarrollista", que propone la integración de los militares como agentes catalizadores de la modernización, el crecimiento y el apoyo a los sectores más desposeídos. Estos militares defienden la acción cívica, el paternalismo estatal, la "colonización". Sus más connotados representantes han sido los Grales. Ruiz Noboa y Valencia Tobar (20);

b) línea "nacionalista", llamada también "peruanista", que tuvo un cierto auge en los años 70. Expresa sentimientos anti-norteamericanos, anti-oligárquicos y contrarios a los partidos tradicionales. En esta postura se refugian los residuos del "rojas-pinillismo". Propugnan la formación de una mentalidad globalista en la oficialidad, y el protagonismo de las FFAA como impulsoras del desarrollo de Colombia. A diferencia de los "desarrollistas" ven el rol militar más vinculado al aporte castrense al cambio político-institucional que al apoyo técnico a las tareas de desarrollo.

c) La línea "Estrella Dorada". Esta sería la izquierda militar. Adopta elementos del marxismo y se opone a la violación de los derechos humanos en la lucha contra la guerrilla, a la corrupción y a la excesiva autonomía y poder de los servicios de inteligencia y seguridad política. Recibe su

nombre del boletín "Estrella Dorada" donde se expresaban tales opiniones. Ha sido resueltamente purgada por Camacho Leyva y sus sucesores. También ha encontrado eco en la Policía (por ejemplo ver la línea editorial de las revistas "Criminalidad" y "Policía de Santander"). Su influencia ha decaído fruto de la hostilidad de los altos mandos.

d) La línea de la "Seguridad Nacional", que ha adquirido gran peso a partir de la administración López Michelsen. Se inspira en los modelos autoritarios tipo "Cono Sur" e impulsa la formación de un "Estado de Seguridad Nacional". Sus representantes más destacados serían los Grales. Camacho Leyva, Varón Valencia, Ayerbe Chaux, Landazábal, etc.

e) Finalmente, la llamada línea "cuartelaria", "tropera", "chilena", "prusiana". Expresa el profesionalismo militar estricto. Partidarios de aislar a las FFAA en su especificidad institucional, evitando comprometerlas con la política nacional. Propugnan una visión restringida de la misión de las FFAA, la obediencia al poder civil, siempre que este se mantenga dentro del pacto de 1958, y que no comprometa la soberanía externa del país o sea incapaz de mantener una gobernabilidad mínima al interior de las fronteras.

II. EL CASO ECUATORIANO

Ecuador ocupa el quinto lugar en América Latina en cuanto al porcentaje de gasto militar sobre el PNB. Sin embargo, en 1978 Ecuador ocupaba el primer lugar en el porcentaje de gasto militar sobre el total del gasto fiscal, a excepción de Cuba.

El gasto militar per cápita del Ecuador, era el sexto de la región en dicho año, por encima de México y del Brasil, por ejemplo.

La ayuda militar norteamericana al Ecuador entre 1950 y 1979, fue de 112.5 millones de dólares, equivalente a menos de la mitad de la ayuda entregada a Colombia, y la novena más alta de la región. Ecuador obtuvo 91.5 millones de dólares a través del programa de ventas comerciales al exterior (sexto lugar regional), lo cual es, aproximadamente, el triple de la asistencia entregada a Colombia por dicha vía. Las adquisiciones comerciales normales ascendieron a 21.55 millones de dólares (quinto lugar en la región), también por encima del valor de las compras colombianas.

El Ecuador, tiene unas FFAA "pesadas": altamente costosas para el fisco, y, en menor grado, para la economía en su conjunto. Ecuador ha recibido relativamenmte poca ayuda militar, y cuando la ha recibido, ha sido por mecanismos más onerosos que aquellos por los cuales la obtuvo Colombia. El

costo de la defensa ecuatoriana no sólo ha sido más alto en términos relativos, sino que además ha pesado de manera más directa y completa sobre el contribuyente nacional. El desarrollo de las FFAA ecuatorianas ha dependido en mayor medida de la capacidad fiscal propia y de la economía nacional, a pesar de que el peso económico de la defensa se ha visto paliado por la baja capacidad del Estado para captar el excedente total. Se trata de un Estado que ha sido relativamente pobre en relación a su sociedad, y que ha debido sobrellevar con mucho rigor los gastos de defensa. Una parte importante de los gastos y actividad del sector público se han orientado a la defensa.

A partir de 1972 se asiste a un marcado incremento en el gasto militar total, que alcanza su punto más alto en 1978, último año del régimen militar. En ese año el gasto militar total supera al de Colombia, y, luego, bajo un gobierno civil, se mantiene hasta 1982, cuando la crisis del petróleo mina la capacidad financiera del Estado. El gasto militar sufre los efectos de la austeridad fiscal que afectó al conjunto del sector público (21).

Las FFAA ecuatorianas se expanden vigorosamente durante el régimen militar. Esta expansión se mantiene durante los primeros años del gobierno civil. Esto indica que hubo un acuerdo, al menos tácito, de mantener las pautas previas de desarrollo castrense. La variable que altera tal "pacto", es

la penuria fiscal posterior a 1982. Es posible que la expansión militar de los años 70 se explique más por la bonanza petrolera que por un efecto autónomo de las políticas de las FFAA como grupo de interés estratégicamente situado en el sistema político.

La información estadistica disponible (22) permite distinguir dos periodos: durante el Gobierno de Rodríguez Lara (1972-75), el gasto militar per cápita creció paulatinamente, no así la cantidad de efectivos y la proporción de personal alistado dentro de la población total. Las FFAA mantienen su tamaño anterior, pero crece moderadamente su participación en el PNB. A partir de 1976, se produce una fuerte expansión de los efectivos y del gasto per cápita, que alcanza su punto máximo en 1978, último año del régimen militar. Entre 1978 y 1982 el gasto se estabiliza pero a un nivel más alto que en 1972. Bajo Rodríguez Lara hay modernización y "profundización " del profesionalismo castrense, mientras bajo el Almte. Poveda, se agrega un proceso de expansión cuantitativa de las FFAA (23).

Bajo Rodríguez Lara el gasto militar crece como efecto del crecimiento del tamaño absoluto de la economía y del presupuesto fiscal. Se mantiene como una proporción constante o, incluso en ocasión, levemente descendente con respecto al producto total. No hay un desplazamiento de recursos desde la economía civil a la militar. Se trata de un aprove-

chamiento del "boom" petrolero para modernizar a las FFAA. El crecimiento del gasto de defensa no es función de un cambio de la estructura de asignación de recursos.

Bajo Poveda, las cosas toman otro giro. Sin embargo, solamente en 1978 el gasto militar crece con respecto al PNB y al presupuesto fiscal. Este violento aumento obedece a que las FFAA se aseguraron su programa de adquisiciones antes de dejar el poder y quedar, al menos en parte, a merced de los avatares de la política civil. A partir de aquella fecha el peso relativo del gasto militar decrece, llegando a niveles bastante inferiores a los de la década de los 70. Su tamaño absoluto se mantiene, pero su participación en el PNB y en el presupuesto se reduce.

Durante este período, los efectivos del ejército ecuatoriano fueron en torno a la mitad de los del colombiano, pero la proporción de soldados dentro de la población total fue mucho mayor, y la diferencia aumentó sostenidamente a lo largo de la década. Ecuador tiene una población más y crecientemente militarizada. El gasto militar per cápita del Ecuador era, en 1972, alrededor del doble que el de Colombia, pero en 1982 ya era el triple. Mientras en 1972 el gasto militar representaba el 2.4% del PNB ecuatoriano, el de Colombia era tan sólo el 1.3%. En 1982 la diferencia se mantenía: 1.8% contra 0.8%. En 1972 el gasto de defensa ecuatoriano era el 15.6% del ingreso fiscal, mientras el

colombiano ascendía al 9.2%, en cambio en 1982 tales proporciones eran de 11.8% y 7.8 % respectivamente. Finalmente, en 1972 Ecuador gastaba 2.150 dólarees por soldado y Colombia 1.714. Una década después la diferencia se había incrementado a 1.000 dólares por soldado a favor del Ecuador.

Ecuador es un gran importador de armamentos desde 1972 (24): compra equipos por 725 millones de dólares, contra tan sólo 170 de Colombia. El peso relativo de las importaciones bélicas ecuatorianas sobre el total de las importaciones nacionales alcanza a ser 20 veces mayor en ciertos años, como 1982. En el período analizado existen dos coyunturas donde estas importaciones son especialmente masivas: durante la transición al régimen civil, y en el período posterior a los choques con el Perú en la zona de Paquisha.

Al igual que Colombia, Ecuador alteró sus pautas de adquisición de armamentos. Francia pasó a ser el principal proveedor de equipos sofisticados. Al igual que Colombia, Ecuador orientó una parte creciente de sus compras hacia países medianos, tales como Canadá, Suiza e Israel.

El Reino Unido mantuvo un tercer lugar como abastecedor, mientras los EEUU quedaban en cuarto lugar; en quinto lugar Alemania Federal y, en sexto, Italia.

Ecuador diversifica sus socios en el mercado de armamentos en todas sus ramas, buscando adquirir una mayor autonomía frente a cada uno de sus abastecedores.

Repliegue Corporatista Defensivo

A partir de 1948 las FFAA ecuatorianas han intentado encontrar un perfil profesional que las consagre como organización garante del Estado y encontrar una forma de relación con el sector civil que las proteja del caudillismo y del clientelismo tradicionales en la política nacional (25).

Alrededor de 1961 puede detectarse ya un cambio profundo en el "ethos" político del cuerpo de oficiales. Este tiende a consolidar una identidad corporativa endógena burocrático-modernizante. El golpe de 1963 contra el Presidente Arosemena es el primero de tipo "institucional". El Gobierno Militar de 1963 fracasó ante la hostilidad de las fuerzas civiles tradicionales y por su incapacidad de generar apoyos civiles para su proyecto de modernización estatista.

El fracaso de este primer régimen de las FFAA llevó a un reestablecimiento de las formas caudillistas y cacicales de la política, lo que abrió las puertas al golpe de 1972.

Este último surje como respuesta a la persistente crisis del caudillismo, que coexistía mal con aparatos castrenses que habían logrado preservar una medida de autonomía y de orientación a valores burocráticos y universalistas, lo que los ponía en conflicto con los intentos de los políticos civiles para "re-clientelizar" a las FFAA.

El quinto gobierno de Velasco Ibarra se caracterizó por la extrema turbulencia de las relaciones cívico-militares. A partir de 1970 Velasco gobernaba como virtual dictador civil. A pesar de contar con el apoyo de las FFAA, sus relaciones con éstas no eran fáciles. El principal irritante fueron sus esfuerzos por controlar a la oficialidad a través de su sobrino y Ministro de Defensa: Jorge Acosta Velasco. Este último trató clientelizar a la oficialidad y hacerla instrumento personal suyo y del Presidente, para imponer al susodicho Acosta Velasco como sucesor de su tío. En 1971 se produjo el primer amotinamiento de un grupo de oficiales, que obtuvo la renuncia del Ministro. El movimiento de 1971 pretendía solucionar una situación amenazante para el profesionalismo castrense y que apuntaba a convertirlas -al igual que en el período anterior a 1948-, en botín político-faccional. Este incidente contribuyó a crear en la oficialidad una mayor conciencia de la incompatibilidad entre su desarrollo profesional y los hábitos políticos imperantes. La volatilidad y anomía propias de la política de caudillos y notables debilitaban la eficacia del Estado, la integración nacional, y la capacidad de las FFAA para concentrarse en su preparación para la defensa de la soberanía, tarea siempre apremiante dada la percepción de que un conflicto limítrofe con el Perú seguía siendo posible, y dado el irredentismo amazónico que constituía un elemento central de la ideología castrense

ecuatoriana.

La experiencia de 1966-1972 demostró a la oficialidad que era imposible evitar la acción disolvente de los políticos civiles sin emprender una profunda reforma del Estado, de la escena política, del sistema de partidos, y de la capacidad del Estado para orientar a la sociedad en su conjunto. La inorgánica y familística política ecuatoriana minaba la función de las FFAA, no solo porque les restaba capacidad de desarrollo corporativo, sino también por su incapacidad de enfrentar los problemas de la modernidad y por sus crecientes síntomas de impotencia para integrar las demandas de los "marginales" y del elemento "populista" en las principales ciudades. Estos amenazaban desencadenar una crisis progresiva de la hegemonía estatal y la consiguiente "barbarización" de la vida cívica.

En 1972 las FFAA se plantean como la única fuerza capaz de fundamentar una nueva legitimidad estatal, basada en valores técnicos, en el universalismo normativo, y en mecanismos de coordinación social que eliminasen el clientelismo familístico en crisis.

El factor "estratégico" juega un rol mucho más importante en el caso ecuatoriano. El cuerpo de oficiales se ha formado con una mirada ansiosa dirigida hacia las fronteras, mientras que el nivel de violencia interna ha sido relativamente muy bajo y/o esporádico. Las FFAA ecuatorianas deben

estar preparadas para la defensa contra la siempre posible "agresión" peruana y para la reconquista de los territorios perdidos en 1941. La eficacia del Estado para integrar y movilizar a la nación en función de esta tarea, reviste una enorme importancia para el oficial ecuatoriano.

Ecuador comparte con Perú y Bolivia el problema de su baja integración étnica, cultural y regional. Tal situación impide que el país posea una vida cívica plenamente articulada en torno a valores, mitos colectivos e identidades compartidas, lo cual contribuye a debilitarlo aún más como actor nacional unitario y mina sus capacidades para lograr los objetivos de las FFAA.

En todos estos planos, los problemas que enfrentaron las FFAA ecuatorianas a partir de 1972 son bastante diferentes a los que preocupaban a sus colegas colombianos. En Colombia, la formación de una profesión militar burocratizada y moderna, es el resultado de la resolución de un conflicto entre los partidos hegemónicos. La lucha contra el bandidaje, el narcotráfico y la guerrilla, son acciones que la sociedad política ejerce contra grupos que le son externos. En cambio, las FFAA ecuatorianas deben resolver el problema de crear un orden institucional que les permita su desarrollo profesional. Deben generar el propio marco que les hará posible una existencia acorde con su proyecto. A fin de darle base al desarrollo del Estado ellas deben reemplazar a

actores político-sociales necesarios, pero inexistentes, débiles o disfuncionales a la tarea de hacer frente a las amenazas para su integridad provenientes tanto del exterior como de la acción centrífuga de los particularismos internos.

La política del gobierno militar entre 1972-79 tiene las siguientes prioridades: a) sentar las bases para el desarrollo de necesidades e intereses de carácter "nacional", "estatista" y "universalista-institucionales"; b) desarrollar las bases de una economía autocentrada y de mayor profundidad que la primario-exportadora hasta entoces prevaleciente; c) crear las bases para la "nacionalización" de los grupos marginales como el campesinado quichua y los estratos populares urbanos; d) desarrollar las capacidades organizativas y operacionales del Estado, desligándolo de las cliques partidarias y dándole una orientación normativizada ajena al clientelismo; e) apoyar el desarrollo de capas de intelectuales, empresarios y tecnócratas centrados en el Estado; f) aumentar el control estatal sobre el excedente económico, para permitirle financiar sus aparatos, entre ellos el militar. Esto lleva a un desarrollo militar extremadamente "pesado" para el tamaño del país, con la incorporación de armamento convencional de alta tecnología (26); g) darle al estado la capacidad de ordenar y planificar el desarrollo general del país.

Las FFAA ecuatorianas se caracterizan a lo largo de la década de los años 70 por su estatismo y por su activismo fundacional. A diferencia de la Junta de 1963, sin embargo, esta vez tendrán conciencia de la necesidad de recomponer el sistema político civil, los esquemas y estilos de representación política. Para ello se promovió la formación de nuevos actores civiles y su acceso a la escena política. Estos nuevos grupos debían ser portadores de intereses coincidentes al proyecto racionalizador universalista y tecnocrático de los militares.

El Gobierno militar, obtuvo un éxito parcial, si bien debió retirarse del poder en 1979. Durante la citada década aparece una nueva intelectualidad desvinculada del clientelismo tradicional, y una serie de organizaciones políticas que se orientan por principios compatibles con el proyecto castrense. Estos grupos cooperan con ciertos oficiales para reducir el poder de la fronda caudillista, y en ensanchar los nuevos canales de acción política y de democratización formal y sustantiva. Estos nuevos grupos serán los que luego originen la constitución de 1978 y los gobiernos civiles de Roldós y Hurtado.

A pesar de estos avances, a partir de 1975 las FFAA ecuatorianas se ven afectadas por los esfuerzos de los políticos tradicionales para reafirmar su influencia dentro de los cuarteles. Los militares sufren fuertes tensiones

internas entre mandos reformistas, oficiales que gravitan hacia las cliques conspiratoriales de los notables civiles, y otros grupos castrenses influidos por la doctrina del Estado de Seguridad Nacional.

En esta situación, el escenario político adquiere una nueva y mayor complejidad. A los antiguos partidos, sus clientelas y a los caudillos populistas, se suman nuevos sectores empresariales ultra-liberales y libre-cambistas, junto a otros dependientes de la protección y promoción estatal del mercado interno, y grupos tecnocráticos relativamente autónomos.

Estos actores presionan a los militares de manera cada vez más intensa y contradictoria. Esto resulta en una creciente "faccionalización" del cuerpo de oficiales. Pueden distinguirse las siguientes tendencias dentro de los cuarteles: a) la línea "dura", autoritaria y pro-empresarial, representada por el autor del intento de golpe de estado de 1975, Gral. González Alvear; b) la línea "profesionalista" que se inclina por un retorno pronto a los cuarteles a fin de salvar la unidad de las FFAA; c) la línea "progresista" de los Grales. Levoyer y Vargas Pazos, quienes se alían a los nuevos partidos de centro-izquierda a fin de institucionalizar y preservar el legado del "nacionalismo-revolucionario"; d) un conjunto de cliques civil-militares que expresan la clientelización progresiva de grupos castrenses tradicionales

(27). Estas últimas revelan la persistencia de militares con una baja internalización del "ethos" corporativo-burócratico. En definitiva, la mayoría del cuerpo de oficiales se convence de que el permanecer en el poder dañaba la unidad castrense, y se pliegan a un proyecto de salida política orientado a crear un sistema político civil dotado de salvaguardias contra la acción "disolvente" del civilismo clientelístico y frondista.

Profesionalismo Militar versus Fronda Política

El retorno a los cuarteles en 1979 es un éxito parcial para las FFAA. La Constitución aprobada por referendum en 1978 consagra una serie de aspiraciones institucionales: a) El Ministerio de Defensa corresponderá a un oficial de las FFAA designado por antigüedad. b) Se reduce la latitud del Presidente para determinar ascensos y nombramientos. Así se busca aislar a las FFAA de los efectos del caudillismo presidencial y del clientelismo prebendal endémico en la política civil precedente. Se logra un reforzamiento de los elementos "racional-burócraticos" de la profesión, y de impedir a futuro la ingerencia civil en lo castrense. c) Se incluyen una serie de reformas destinadas a promover nuevas formas de hacer política y de manejar el Estado. Por ejemplo: se crean una serie de entes públicos y semi-públicos destinados a promover la gestión macroeconómica centralizada y regida

por criterios "técnicos". d) Se fortalece la administración pública y se reservan al control militar ciertas áreas de interés estratégico. e) Se crean una serie de mecanismos políticos destinados a favorecer la formación de un sistema de partidos "modernos" que reemplacen al tradicionalismo y conducentes al desarrollo de una opinión pública nacional así como a una participación ampliada de la población en la vida pública. Para ello se expande la franquicia electoral mediante el voto universal, incluído el de los analfabetos; se regulan los partidos políticos procurando limitar su número y darles un carácter programático. f) Se busca tecnificar los poderes del estado y se redefinen las funciones de la Vice-Presidencia de la república haciéndola un organismo rector de la planificación económica y social.

Todos estos cambios favorecen el crecimiento de las tendencias de "centro-izquierda" y de nuevas corrientes de opinión opuestas al caudillismo y al populismo tradicionales.

A partir de 1979, las FFAA atraviesan tres procesos fundamentales: a) Su adaptación al nuevo orden civil y al abandono de sus tareas de gobierno. b) La asimilación de los nuevos equipos y tecnología incorporada durante la importante modernización que el "boom" petrolero había permitido. Esta tarea va asociada a una maximización de las capacidades bélicas convencionales. A partir de 1980, se prioriza el alcanzar un alistamiento adecuado en la hipótesis de conflic-

to con el Perú. Las FFAA ecuatorianas procuran construir una capacidad disuasiva lo más alta posible, en caso de agresión. Las FFAA ecuatorianas se "introvierten" en un profesionalismo de corte más clásico. Hasta 1986, las barreras levantadas entre la política civil y los militares resultan eficaces, aunque, bajo la presidencia de León Febres Cordero se asiste a un renacimiento de las presiones caudillistas presidenciales y de los esfuerzos civiles por politizar a las FFAA. El campo político civil se divide en dos grandes bloques: por un lado los partidos tradicionales y el populismo, y por otro, los partidos del llamado "Bloque Progresista" que aúna a demócrata cristianos, social demócratas, roldosistas, y, de manera menos estrecha, a la izquierda marxista. El primero de los bloques nombrados intenta reestablecer un juego político de tipo clientelar y familístico; -en alianza con importantes sectores empresariales ultra-liberales-. Los segundos se presentan como los propulsores del proyecto de Estado "racional-universalista", en sus distintas vertientes (católica-corporatista, laica, estatista/centralista etc.). Las relaciones civil-militares tienen dos fases: durante el período 1979-84, bajo los gobiernos de Roldós y Hurtado, el poder civil protege activamente a las FFAA de las presiones "frondistas", y respeta escrupulosamente las salvaguardias de la Constitución de 1978. Contrariamente al estilo imperante hasta 1972, el gobierno civil se abstiene de intentar sateli-

zar al cuerpo de oficiales en torno a lealtades personalistas centradas en los líderes civiles. Al contrario, se atiene a una noción legalista e "impersonal" de la relación entre los poderes del estado y las FFAA, garantizando su autonomía y sus procesos endógenos de profesionalización. De este modo, el citado período, proporcionó condiciones adecuadas para que las FFAA pudiesen cicatrizar de las rupturas internas que el período anterior había dejado como herencia.

La pertinencia de esta asepsia hacia las FFAA fue reforzada por el incidente fronterizo de 1981 con el Perú, el cual hizo aún más prioritario el anteponer lo estrictamente militar a cualquier otra consideración de política interna.

El incidente de Paquisha tensó a las instituciones de la defensa y reforzó la convicción de que era preciso garantizar la estabilidad interna, reforzando su lealtad a las instituciones republicanas y evitando la politización de la oficialidad. Junto con lo anterior, se produjo un proceso que también se halla presente en el caso colombiano: La formación de un sistema educacional castrense paralelo al civil. Ya desde la época de Rodríguez Lara se produce un florecimiento de los estudios militares superiores y la incorporación de contenidos civiles en la formación de los oficiales de EM y se acentúa el interés por formar grupos civiles imbuídos de la perspectiva militar de los problemas nacionales.

Si bien la Doctrina de la Seguridad Nacional, en su interpretación autoritaria, no ha logrado la hegemonía en los cuarteles, sí ha habido un progresivo avance de concepciones "totalistas" de la defensa nacional, que buscan una vinculación más estrecha de lo civil al esfuerzo de preparación castrense.

Este conjunto de actividades se expresan en el Instituto de Altos Estudios Militares, en la Academia de Guerra, en el Instituto Geográfico Militar y en la Escuela Politécnica del Ejército, principalmente. Ellas logran, en cierta medida, influir a ciertas élites civiles en aquellas áreas en las cuales la presencia militar es mayor. La influencia militar no se concentra en el sector privado empresarial o en los profesionales liberales, sino en las tecnocracias de "servicio público" y en las clientelas "estatistas" de las políticas estimulativas y proteccionistas de los años 70. Estas son, quienes alcanzan el poder en 1978-79 y quienes encabezan la lucha civil en contra de los caciquismos tradicionales. Este grupo civil comparte el "estadocentrismo" militar de los años 70 y 80.

En el período posterior a 1984, lo más importante es la desaparición del amortiguador que la centro-izquierda había creado entre el Estado, los militares y la política civil. Las FFAA se ven sometidas a los intentos del poder ejecutivo por implantar en su seno las prácticas tradicionales. Ello

socava la obediencia debida y amenaza con convertirla en un peligro para la integridad de las FFAA.

La política de Febres Cordero buscó desde un inicio ligar a la oficialidad a su persona. Para ello interfirió abiertamente con los ascensos y promociones. Este esfuerzo por hacer de las FFAA un feudo autoritarismo presidencial provocó una reacción defensiva que eventualmente estalló en los amotinamientos del Gral. Vargas Passos y los de sus seguidores. A pesar de realizarse en nombre del profesionalismo militar y de los valores corporativos, estas acciones re-introducen el caudillismo militar. Un caudillismo que apela también a las lealtades para con la persona del oficial, más que para con su cargo. Este caudillismo se proyecta hacia la civilidad, bajo la modalidad de una función tribunicia populista, que el militar asume en contra de las notabilidades de la política civil. De esta manera, las FFAA ecuatorianas ven su profesionalismo "strictu senso" atacado desde fuera por el cacicalismo presidencial, y desde dentro por sus propios defensores, que, a fin de reivindicar los principios de la profesión terminan por hacer uso de herramientas que desbordan lo corporativo y engarzan con formas de liderazgo carismático-personalistas respaldadas por el prestigio histórico y social de la familia Vargas Passos (28).

Conclusión

La evolución política de las FFAA colombianas en la última década y media puede caracterizarse por la reafirmación de dos tendencias: a) la consolidación de su lealtad hacia el estado liberal-conservador, y de su centralidad como aparato del afianzamiento del control centrípeto de este estado sobre sus bases locales. b) El aumento de su capacidad para defender al sistema político a partir de sus propias concepciones autónomas y autogeneradas en torno a su función inherente como aparatos de dominación.

La lealtad hacia el régimen civil se mantiene, pero ya no en los términos tradicionales, en los cuales la oficialidad era "clientela" de los políticos civiles. Ahora la lealtad al sistema político es fruto de un concepto impersonal de "lo público" y del "interés nacional". Con ello se crean las condiciones para que el militar se covierta en juez por derecho propio sobre aquello que sería favorable o lesivo a la seguridad del estado, independientemente de que tal juicio sea o no compartido por las élites políticas civiles. La lealtad a la democracia se hace contingente y ya no automática. De ahora en adelante el sistema republicano será apoyado sólo en la medida en que sea percibido como funcional a la satisfacción de necesidades aun más perentorias a los ojos de los oficiales. La democracia ya no se presenta como

razón última de la vida política nacional, sino que será evaluada segun criterios anteriores y externos a ella: su consistencia con la noción de seguridad nacional, y con las nociones castrenses del orden "saludable" y del "poder nacional".

Las FFAA colombianas han tenido un desarrollo orientado a la seguridad interna. Esto las ha llevado a asumir una serie de funciones represivas, educativas, organizativas e integrativas cada vez más amplias. En estas nuevas actividades han procurado fortalecer la capacidad del estado central para controlar a una sociedad civil fuertemente dislocada espacial, cultural y socialmente.

Las FFAA ecuatorianas, por su parte, se han centrado en tratar de resolver un doble problema: el de reformar el estado a partir de un programa "fundacional" racionalista y centralista, y el de aumentar su capacidad disuasiva en la hipótesis de un conflicto con un país vecino. Ellas han buscado la creación de condiciones para el florecimiento de formas "modernas" de vida política, compatibles con su desarrollo profesional. Estos esfuerzos han encontrado oposición en el conjunto de las élites tradicionales y entre los portadores de la cultura cívica previa. Estos conflictos han generado tensiones sobre la propia estructura militar, induciéndola a resolver la situación mediante una retirada "profiláctica" a los cuarteles y a ciertos enclaves tecno-

burocráticos del Estado desde donde pueden "des-politizar" ciertas funciones consideradas de alto valor "estratégico". Al mismo tiempo han intentado promover la formación de cuadros civiles de recambio capaces de impulsar un proyecto político que recoja y profundice la herencia del régimen militar.

Este proyecto dista, sin embargo, de haber eliminado los obstáculos a su afianzamiento. Estos han adquirido nuevo vigor a partir de 1984, y son dramatizados por los alzamientos de la Fuerza Aérea contra el "caudillismo" civil del Presidente Febres Cordero. Estos hechos abren una profunda interrogante sobre la capacidad del sistema político de 1978 para sostener una gobernalidad democrática bajo el esquema impulsado por la tecnocracia civil y militar centro-izquierdista. La fuerza y la presencia de elementos populistas, cacicales y patriarcal -familísticos ha experimentado un resurgimiento que resquebraja las formas políticas emanadas del "nacionalismo-revolucionario" de los años 70, y amenaza desintegrar el sistema de relaciones cívico-militares establecido entonces, basado en valores profesionalistas y burocrático-legales.

NOTAS

1. Ver: Stockholm International Peace Reasearch Institute (SIPRI), World Armaments and Disarmament Yearbook, Taylor and Francis Publishing House, Stockholm, 1984. US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), World Military Expenditures and Arms Transfers 1972-1982; Washington 1983. International Institute for Strategic Studies (IISS), The Military Balance 1984-1985 London, 1985.

2. ACDA, op.cit.; IISS op.cit.

3. SIPRI, op. cit.

4. SIPRI, op.cit.; ACDA, op.cit.

5. SIPRI, op.cit.; ACDA, op.cit.

6. SIPRI, op.cit.; ACDA, op.cit.

7. Ver: Paul Oquist: Violencia, Conflicto y Política en Colombia; Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá, 1978. John Martz, Colombia, A Contemporary Political Survey University of North Carolina Press, Chapell Hill, 1962.

8. Martz, op.cit.; Albert Berry, Robert Hellman, Mauricio Solaun: Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia; Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, 1980.

9. Esta fracción recibe su nombre del Presidente Mariano Ospina (1946-50). Ospina encabezó la fracción moderada del partido conservador, que buscaba preservar un estilo político consociacional con los liberales. Ospina procuró siempre buscar las bases para cimentar una gobernabilidad consensual y un programa moderado y flexible. Fue el gran opositor interno al extremismo ideologizado que representaban las facciones de Laureano Gómez y Alzate Avendaño.

10. Gustavo Gallón Giraldo: La República de las Armas: Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1969-1980; Centro de Investigación y Educación Popular (CIEP) Bogotá, 1983.

11. Russell Ramsey: "Internal Defense in the 80's, The Colombian Model" en Comparative Strategy No. 4, 1984. Russell Ramsey: Civil-Military Relations in Colombia; Regent Publishing Co., Gainesville, Florida, 1978; Gral. Alberto Ruiz Noboa; La Misión del Ejercito; Imprenta de las FFAA, Bogotá, 1960; Gral. Alberto Ruiz Noboa, El Gran Desafío:

Ediciones Tercer Mundo; Bogotá, 1965; Gral. Fernando Landazábal Reyes; Factores de Violencia; Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1975.

12. Ruiz Noboa op.cit., (1965), Gral. Alberto Ruiz Noboa; "Responsabilidad Social", Revista ACORE, No. 39, Bogotá, 1978; Gral. Gerardo Ayerbe Chaux "Nuestro Gran Problema" Revista del Ejército, vol 24, No.6, Bogotá, 1966.

13. Russel Ramsey op.cit., (1978); Oquist, op.cit., Gonzalo Bermúdez Rossi; El Poder Militar en Colombia; Ediciones Expresión, Bogotá, 1982; Alvaro Echeverri; El Poder y los Militares: Un Análisis de los Ejércitos del Continente y de Colombia; Fondo Editorial Sudamericano, Bogotá, 1978.

14. Bermúdez Rossi, op.cit.

15. Sobre el tema de las relaciones cívico-militares en Colombia pueden citarse los siguientes trabajos: Alain Rouquié, L'Etat Militaire dans L'Amerique Latine; Eds. Du Seuil; París, 1982. El capítulo sobre Colombia en Lyle McAlyster, Antony Maingot y Robert Potash; The Military in Latin American Socio-Political Evolution: Four Case Studies; Center for Research in Social Systems; Washington, 1970. James Icenhour; The Military in Colombian Politics; Ph.D. Dissertation; George Washington University, St. Louis Mo., 1975; Richard Maullin, Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia; The Rand Corporation, Santa Mónica, California, 1970. Lee Simpson, The Role of The Military in Colombian Politics, 1946-1953; Universidad de Los Andes, Facultad de Artes y Ciencias, Bogotá, 1969; Mark Ruhl, "Civil-Military Relations in Colombia: A Societal Explanation", Journal of Interamerican and World Affairs; vol. 23, No. 2, May, 1981.

16. Gallón Giraldo, op. cit.

17. Ver SIPRI, op.cit., ACDA, op.cit. La política de modernización de la armada colombiana se ve crecientemente regida por la necesidad de responder a desafíos territoriales por parte de países vecinos. Por ejemplo, con Venezuela existe un diferendo en torno a la delimitación de las jurisdicciones marítimas en el Golfo de Maracaibo, y con Nicaragua una disputa en torno a la soberanía sobre la Isla de San Andrés. Asimismo, la decisión de la FAC, de comprar aviones supersónicos de combate, representa una respuesta a similares y anteriores adquisiciones venezolanas.

18. Bermúdez Rossi, op. cit.; Gallón Giraldo, op.cit.; Rouquié, op.cit.

19. Bermúdez, op. cit.

20. Gral. Alberto Ruiz Noboa, op. cit. (1960,1965); Gral.Fernando Landazábal Reyes, op. cit. y además; La Subversión y el Conflicto Social; Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1980; Gral. Alvaro Valencia Tobar Soldados y Guerrilleros; Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1981.

21. SIPRI op. cit.

22. SIPRI, op. cit.; ACDA, op. cit.; IISS, op.cit.

23. Ibid.

24. ACDA, op. cit.

25. John Samuel Fitch: The Military Coup D'Etat as a Political Process; John Hopkins University Press, Baltimore, 1977.

26. Lo cual tiene como efecto que las actitudes de la oficialidad hacia la tecnología adquieren un carácter mucho más progresista que en el promedio de las élites civiles, todavía muy imbuídas del legalismo humanista y del aristotelismo político.

27. Augusto Varas y Fernando Bustamante; Fuerzas Armadas y Política en el Ecuador; Ediciones Latinoamérica; Quito, 1978; Oswaldo Hurtado; Political Power in Ecuador; University of New Mexico Press; Albuquerque, 1980.

28. Fitch, op. cit., Fernando Bustamante, "Problemas y Dinámica de la Política Ecuatoriana Actual" Documento de Trabajo No. 331, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago, 1987.

29. Varas y Bustamante, op. cit.

30. Ver Bustamante, op. cit.