

# **Miradas a la Agenda Latinoamericana**

**PAZ V. MILET, EDITORA**

**FLACSO-Chile**

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se incluyen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

320.14 Milet, Paz V., ed.

M643 Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile, 1999.

132p. Serie Libros FLACSO

ISBN 956-205-137-4

GLOBALIZACION / DESARROLLO REGIONAL /  
ESTRATEGIA DEL DESARROLLO / MUJERES / PO-  
LITICA EDUCATIVA / ETNICIDAD / RELACIONES  
CIVICO MILITARES / AMERICA LATINA / AMERICA  
CENTRAL / CARIBE /

1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 110.243. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl) FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

# INDICE

Presentación: La agenda latinoamericana; reconocerla para diseñar una opción estratégica <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	5
Rasgos básicos de la economía global <i>Oswaldo Rosales</i> .....	13
Las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana <i>Paz V. Milet</i> .....	31
Aproximación a una agenda latinoamericana <i>Msc. José Bell Lara</i> .....	39
La negociación de la globalización y la Agenda del gran Caribe <i>Edwin Croes</i> .....	51
Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo <i>Teresa Valdés</i> .....	59
La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo <i>Daniel F. Filmus</i> .....	69
De la “revolución india” a la “nación multicultural”. Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina <i>Sergio Villena Fiengo</i> .....	87
Segurança Internacional na América do Sul <i>Mario Cesar Flores</i> .....	111
Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo <i>Bernardo Arévalo de León</i> .....	117
La relación civil militar en América Latina <i>Gabriel Gaspar</i> .....	125

# LA RELACIÓN CIVIL MILITAR EN AMÉRICA LATINA

GABRIEL GASPAR<sup>1</sup>

La relación entre el mundo civil y el mundo militar no ha sido fácil ni lineal en la región. Sin pretender adentrarnos en la historia profunda, es posible constatar que en nuestro pasado reciente (la década de los setenta) la militarización del Estado era un hecho predominante en la región. Este solo dato ponía en evidencia una gran anomalía en el funcionamiento político, reflejaba la grieta existente entre amplios sectores de la civilidad con los uniformados y mostraba lo inacabado de muchos procesos de constitución del estado y la sociedad.

No es posible, dadas las dimensiones de estas notas, adentrarse en las razones más profundas que explican estos diversos procesos nacionales, y solo podemos enunciar grandes tendencias interpretativas. Al respecto, y siguiendo a Alan Angell en su clasificación debiéramos distinguir que en América Latina encontramos a mediados del presente siglo dos grandes tipos de corporaciones militares: por un lado ejércitos profesionalizados y por otro, guardias pretorianas.

A grandes rasgos podríamos señalar que la persistencia de formas de organización "oligárquicas"<sup>2</sup> del Estado y la sociedad provocó sistemas de dominación basados en la primacía del recurso de la fuerza por parte del bloque dominante. Igualmente podemos afirmar que la superación de esa

---

1 Investigador Asociado FLACSO-Chile.

2 Por oligarquía entiendo el bloque dominante que se estructuró en la región en la fase exportadora de fines del siglo pasado, constituido en gran parte por los hacendados, los grandes propietarios mineros y la burguesía comercial. Dicho bloque estableció férreas alianzas con las nacientes fuerzas armadas de la región.

forma de Estado (y de esa modalidad de acumulación), que tuvo lugar desde las primeras décadas del siglo en los principales países de la región, permitió profesionalizar más a las fuerzas armadas y dar paso a entidades burocratizadas de fuerte cohesión institucional.

Así, en los principales países que emprendieron sustantivas reformas económicas y políticas, que implicaron un desplazamiento (a veces parcial) de la oligarquía del poder, se robustecieron poderosas corporaciones militares. Fue el caso de México, Argentina, Brasil, Chile, por citar los casos más claros. Las fuerzas armadas se transformaron en un canal de movilidad social, de fuerte composición de sectores medios en su oficialidad, y popular en sus clases y soldados. Se trataba de países que transitaban hacia la sustitución de importaciones, formas más republicanas de gobierno y constituían relativos estados de bienestar, todo ello en medio de un acelerado proceso de urbanización que dejaba progresivamente atrás a la sociedad rural y tradicional.

En la conformación de estos ejércitos tuvieron destacada participación diversas misiones extranjeras que contribuyeron a la modernización militar. Se estructuraron Academias de Guerra, se elaboraron doctrinas militares y atrás quedaron las concepciones de los ejércitos independentistas, con gran influencia en el modelo napoleónico que caracterizó la conformación de la mayoría de las fuerzas armadas en el siglo XIX.

En cambio, en aquellas sociedades donde la oligarquía logró preservar sus posiciones de poder, reteniendo lo fundamental de poder político, la modernización militar se demoró, y persistió la tradicional alianza entre hacendados y Alto Mando que dirigió el Estado a lo largo del siglo. Este fenómeno se dio por lo general en los países de la cuenca del Caribe, y particularmente en Centroamérica. La persistencia de este bloque dominante junto a sus prácticas sociales, políticas y económicas se prolongó hasta adentrada la segunda mitad del presente siglo. Ello repercutió en la profundización de sus inequidades y generó condiciones de una alta explosividad social al cerrarse espacios de participación a importantes sectores de la sociedad. En mi opinión, es posible interpretar a la crisis centroamericana de los años ochenta, como un estallido tardío de la revolución anti oligárquica<sup>3</sup>. De este modo, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, por nombrar algunos, fueron países donde la dominación oligárquica se prolongó hasta adentrada

---

3 Como es conocido, la crisis de 1930, que pulverizó el modelo exportador sobre el cual asentaba su poder la oligarquía sentó las bases para su desplazamiento. Ello no ocurrió en la mayoría de las naciones de la cuenca del Caribe por la derrota de las fuerzas anti oligárquicas. Con posterioridad asistiremos a una lenta conversión económica hacia formas más diversificadas en los años cincuenta y sesenta pero sin grandes transformaciones políticas. La excepción es Costa Rica que a partir de la guerra de 1948 logró un pacto social, que perdura hasta la fecha, con fuerte asiento bipartidista y civilista, dado que a partir de dicha fecha se suprimió a las fuerzas armadas.

la segunda mitad del siglo XX. El caso contrario lo representa México, que se liberó de la oligarquía en los años veinte (con el triunfo de la revolución mexicana), desarticuló al ejército federal de la dictadura porfiriana, y sentó las bases del nuevo ejército mexicano, surgido de la Revolución (y también de la derrota de los ejércitos campesinos de Zapata y Villa).

Un caso particular lo representan aquellos países que sufrieron en las primeras décadas del siglo, invasiones por parte de Estados Unidos. El resultado fue el mismo en todas partes. Al abandonar los países invadidos, los norteamericanos dejaron en su reemplazo Guardias Nacionales que cumplían el rol de seguridad pública y que fueron la base de sustentación de diversas dictaduras, algunas de las cuales generaron dinastías poco heráldicas: los Somoza en Nicaragua; los Duvalier en Haití, Batista en Cuba y Trujillo en República Dominicana, junto a los diversos gobiernos apoyados por la Guardia Nacional en Panamá, hasta que emergiera e iderazgo del general Torrijos. Estas formaciones armadas se transformaron en virtuales cuerpos pretorianos, con débil desarrollo institucional. Como es fácil de comprender, estos cuerpos armados sirvieron como escudo dominador de sistemas políticos excluyentes y autoritarios. Conformaron el ámbito político de sociedades tradicionales y jerarquizadas, poco diversificadas en lo económico, más rurales que urbanas y con profundas desigualdades internas. En muchos casos, establecieron fuertes vínculos con capitales externos (principalmente norteamericanos). Más adelante evolucionaron hacia actividades económicas llegando con el tiempo a transformarse en verdaderas fracciones empresariales, que competían con holgada ventaja con las ramas más productivas del empresariado, lo cual generó no pocos conflictos (como se reflejó en el enfrentamiento de la familia Chamorro con los Somoza a fines de los años setenta en Nicaragua).

Si lo anterior nos sirve de elemento diferenciador de los militares latinoamericanos, también es posible encontrar elementos unificadores. En el período en comento uno de los más influyentes fue el clima que creó la guerra fría y en especial, el impacto de la Revolución Cubana. La mayoría de los países latinoamericanos, ya sea en la década de los sesenta o de los setenta, vieron brotar focos guerrilleros que plantearon un desafío armado al poder constituido, muchos de ellos alentados desde La Habana, luego del triunfo de la revolución castrista. El conflicto bipolar había ingresado al continente.

## **LA GUERRA FRÍA EN LA REGIÓN**

El enfrentamiento estratégico bipolar desencadenó una polarización a escala planetaria que terminó repercutiendo en la región. Pero las realidades

geo estratégicas eran diferentes. En los países de la Cuenca del Caribe la predominancia estadounidense era obvia antes de la guerra fría, en los sudamericanos en cambio, más orientados hacia las alianzas con potencias europeas, la situación era diversa.

Terminada la segunda guerra mundial, Europa estaba destruida, y sus principales potencias habían perdido el protagonismo de antaño. Inglaterra, Francia y Alemania, que en ocasiones anteriores habían balanceado la hegemonía norteamericana en América Latina, estaban abocadas a su reconstrucción y además, para ello necesitaban mantener la mejor relación con Estados Unidos de cuyos recursos dependían para la restauración. De este modo, a mediados de los años cuarenta, la hegemonía estadounidense no tuvo contrapesos en la región. La tesis del panamericanismo (según la cual todos los países del continente tenemos intereses comunes, mas allá de nuestras diferencias en potencial estratégico y en niveles de desarrollo económico, y su diversidad cultural) se impuso ampliamente y se consolidó con la firma del TIAR en 1948 y la constitución de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1954. La OEA como es bien sabido, debutó mediante la legitimación de la invasión a Guatemala, fomentada por el gobierno de Estados Unidos con el fin de derrocar al presidente Jacobo Arbenz

El marcado bipolarismo, con sus resonancias ideológicas (democracia vs totalitarismo) y económicas (libre mercado vs estatización), homogeneizó la visión de las fuerzas armadas de la región, ya fuesen los cuerpos mas profesionalizados sudamericanos, o las Guardias Nacionales formadas por los estadounidenses.

Contribuyó a ello el despliegue de un programa destinado a ese específico fin. Junto al TIAR, el gobierno de Estados Unidos suscribió con la mayoría de los países de la región diversos convenios de colaboración (los denominados Pactos de Ayuda Militar) mediante los cuales transfirió material bélico a las fuerzas armadas latinoamericanas (cautelando un relativo equilibrio entre los diversos países) y estableció líneas de formación de oficiales y tropa. Un destacado papel cumplió al respecto la denominada Escuela de las Américas, localizada en las instalaciones del Comando Sur en el canal de Panamá. En esta escuela se desarrolló un activo programa de formación de elementos de contra insurgencia.

De esta manera, es posible afirmar que la guerra fría homogeneizó a las fuerzas armadas en una visión de país y de sociedad: contra insurgencia, alineamiento con Estados Unidos, anti comunismo y doctrina de Seguridad Nacional. Como recién señalábamos esto se acentuó con el triunfo de la revolución cubana y la expansión de las experiencias guerrilleras en la región. Por cierto, mas allá de los debates ideológicos propios de la guerra fría, las fuerzas armadas latinoamericanas enfrentaron un desafío concreto

en los años sesenta y siguientes, a conformarse diversas organizaciones irregulares que se proponían la toma del poder y en el enfrentamiento con las fuerzas armadas constituidas.

La vocación fundacional de las fuerzas armadas ante sociedades poco integradas.

Pero además de lo anterior, en muchos países de la región, la fortaleza creciente de las corporaciones castrenses (cohesionadas por doctrina, espíritu de cuerpo, verticalidad y jerarquía) contrastaba con la disgregación social fomentada por diversidades étnicas, grandes flujos migratorios, asimetrías sociales y marcados regionalismos. Frente a esta heterogeneidad, a menudo los uniformados se percibían a sí mismos como una, sino la institución capaz de organizar a la Nación. Ante la diversidad de grupos sociales que escasamente podían trascender sus intereses más inmediatos, la visión de Estado y el proyecto de Nación sólo era posible para aquel tipo de institución que estuviese por encima de dichos intereses sectoriales. Sobre esta percepción (y no es un fenómeno exclusivo de las fuerzas armadas latinoamericanas) se erigió una virtual vocación fundacional de parte de las fuerzas armadas respecto a sus respectivas naciones, y ello legitimaba una postura tutelar respecto a la sociedad y a su institucionalidad.

Esta percepción institucional suministró los elementos de una amplia autonomía relativa de muchas corporaciones castrenses respecto a las elites civiles. La contrapartida fue el debilitamiento de éstas, expresada ya sea mediante la debilidad de los partidos políticos (entes naturales para la organización de la ciudadanía) en el caso de las fuerzas más conservadoras, o, para la constitución de un marcado antagonismo entre las fuerzas armadas y partidos que ellos percibían como “enemigos históricos”. La historia de la relación entre el APRA y las fuerzas armadas del Perú es buen ejemplo de ello. Lo mismo podría decirse de la relación entre las fuerzas armadas argentinas y el Peronismo. Un caso inverso lo representan aquellos sistemas políticos que incorporaron a las corporaciones militares al partido de Estado: México y Paraguay.

Esta distancia de la civilidad, y esta percepción fundacional explicaría el porqué en algunas oportunidades de las fuerzas armadas y sus gobiernos, han surgido profundos procesos reformadores de la economía y la sociedad. La búsqueda de construcción de la Nación es un elemento común. Veámos al respecto los intentos reformistas en Bolivia encabezados por los militares luego de la guerra del Chaco. O más cercanamente, la Revolución Peruana que encabezara el General Velasco Alvarado en Perú a partir de 1968. O la recuperación de la soberanía que se propusiera el gobierno del general Torrijos en Panamá por las mismas fechas.

Pero por muy bien intencionadas que puedan presentarse estas experiencias, lo cierto es que reflejaban una autopercepción tutelar del Estado



y a sociedad. En definitiva, intervencionista de la soberanía ciudadana. En el otro extremo del arco ideológico, en la década de los setenta, en América de Sur en especial, abundaron los intentos “fundacionales” protagonizados por diversos gobiernos militares inspirados en la doctrina de seguridad nacional y todo el bagaje anticomunista.

## **EL NUEVO CONTEXTO PROVOCADO POR EL FIN DE LA GUERRA FRÍA**

A fines de los años ochenta terminó la guerra fría. Se acababa el orden mundial que se erigió sobre la base de la derrota de Alemania y sus aliados en la Segunda Guerra mundial.

Este hecho ha provocado (y está provocando) profundas transformaciones en el orden estratégico. Repercute en particular en el replanteo del rol de las fuerzas armadas, y América Latina no escapa a esta mutación.

Mucho se ha escrito sobre este proceso, aquí sólo queremos indicar los temas más relevantes para los efectos de estas notas.

En primer lugar destaca una progresiva pacificación de la región. Mientras otras regiones del planeta (Balcanes, centro de África, periferia no rusa de la ex URSS) con ocasión del fin de la guerra fría experimentaron un rebrote de viejos conflictos, nuestro continente ha evolucionado de una manera inversa. A partir de la década de los noventa es posible observar una creciente pacificación de los principales conflictos de la región: se terminó la guerra en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Se firmó la paz entre Ecuador y Perú. Se abrieron negociaciones en el conflicto interno colombiano. Se han generalizado las medidas de confianza mutua entre diversos estados.

Este proceso de pacificación creciente no debe entenderse como “el fin de la historia” regional, pero supone el fin del principal conflicto armado que ha vivido la región después de la revolución mexicana. En los años noventa, el fin de la guerra desmilitarizó la política en el istmo centroamericano, y ello fue la base para una reducción sustantiva de las fuerzas armadas en efectivos, y también en presupuesto. Por otra parte, se desmovilizaron las fuerzas guerrilleras y en su conjunto, las sociedades centroamericanas empezaron a recepcionar a miles de ex combatientes de uno u otro bando, en un proceso no siempre ordenado ni exitoso.

El fin de los conflictos internos, y el fin de la guerra fría enfrentó a las fuerzas armadas del istmo centroamericano a la tarea de definir sus nuevas misiones en tiempos de paz. Mientras tanto, en América del Sur se vivía otro proceso de desmilitarización, en este caso se trataba del transito de gobiernos militares a gobiernos civiles.

En efecto, por diversas razones, propias de cada proceso político nacional (que van desde la derrota en la guerra de las Malvinas para el fin de la dictadura argentina, hasta la derrota en el plebiscito de 1988 para el general Pinochet), en los países sudamericanos se empezaron a generalizar gobiernos civiles surgidos del voto ciudadano.

Esta es otra característica de América Latina en los años noventa: su proceso de democratización, que no está concluido, pero sí bastante avanzado. La constitución de autoridades civiles crea un nuevo contexto para la relación entre civiles y militares, en el marco de la pos guerra fría. Esta es una relación de nuevo tipo, en plena construcción y respecto a la cual es muy difícil avanzar una generalización a nivel regional. Las situaciones nacionales son muy diversas, se explican por historias recientes -que en algunos casos hereda desconfianzas profundas-, y por los diversos niveles de éxito que ha alcanzado el respectivo proceso de democratización.

Esta nueva relación tiene un problema en el pasado y un desafío para el futuro.

Respecto al pasado uno de los temas más difíciles de resolver es el tema de las violaciones de los derechos humanos y sus secuelas (desaparecidos, secuestro de niños, justicia, reconciliación, etc.) La situación no es homogénea en la región.

En muchos casos, donde hubo transiciones basadas en acuerdos de paz que asumieron una agenda amplia, este tema se inscribió en las bases de la nueva institucionalidad, aún así, no ha dejado de ser un tema problemático. Es el caso de la mayoría de los países centroamericanos. En estos países se vivió una década de guerra real, el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos constituyó uno de los puntos centrales de las negociaciones de paz. Se insertaron además en un "paquete" global de reformas políticas, reorganización de las fuerzas armadas, elecciones libres, Informes de Verdad y Reconciliación, junto a Mecanismos de Verificación de cumplimiento de los Acuerdos, generalmente a cargo de Naciones Unidas.

En los sudamericanos, la violación de los derechos humanos está ligada al tema de terrorismo de Estado que se ejerció en los años de dictadura. El advenimiento democrático dio lugar a convulsos capítulos en la relación civil militar que implicó amplios debates sobre la obediencia debida, leyes de punto final y amnistías. Con todo, el tema no está cerrado, como lo demuestra el debate internacional que ha provocado la detención del general Pinochet en Londres.

En este punto cabe distinguir la diferencia entre Centroamérica y Sur América. En el istmo, los temas de derechos humanos fueron incluidos en las agendas de los procesos de paz. Existieron mecanismos de verificación y control, en algunos casos con ayuda de Naciones Unidas (El Salvador y Guatemala). Las amnistías, cuando se dictaron, fueron obra de los gobiernos

civiles posteriores, en el marco de sendos procesos de reconciliación. Las transiciones a la democracia en los países sudamericanos tuvieron diversos tratamientos del tema (referéndum en Uruguay, leyes de amnistía y obediencia debida en Argentina en la primera administración Menem. En Chile fue distinto, la transición siguió el itinerario institucional planificado por la dictadura.

Como resolver el pasado y como organizar el futuro pareciera ser el sino de la relación entre civiles y militares. El futuro tiene que ver con las nuevas definiciones estratégicas que provoca el nuevo cuadro que se configura a partir del fin del enfrentamiento bipolar, en suma, como debe ser la defensa nacional en tiempos de la globalización y la interdependencia. Más allá de las innegables necesidades de concordar en una visión común del pasado recientes y sanar sus heridas, los países latinoamericanos están enfrentados al desafío de diseñar nuevos conceptos políticos estratégicos, ante la apabullante, innegable y poderosa ola globalizadora. Emergen nuevos temas: la relación entre Defensa Nacional e Integración, nuevos conceptos de seguridad regional, desarrollo de las medidas de confianza mutua, inserción internacional de cada uno de nuestro países y de nuestra región en su conjunto. Son todos temas que inevitable y necesariamente deben concitar una respuesta concertada entre civiles y militares.