

Ejércitos y política en América Latina

*"La constitución es una cosa;
los militares somos otra"**.*

I

Oficiales del ejército gobiernan en más de la mitad de los países latinoamericanos; en la mayoría de los restantes, participan activamente en la política sin ocupar el sillón presidencial actualmente. En Brasil y Perú, regímenes militares de marcada diferencia en renombre, parecen estar fuertemente establecidos. El gobierno militar de Ecuador parece oscilar inciertamente entre los "modelos" brasileño y peruano, lo que también hacen oficiales en algunos otros países.

En Chile, las fuerzas armadas deliberaron largamente antes de tomar por fin el poder en septiembre de 1973, quebrando el período más largo en este siglo que un país de América Latina había experimentado sin régimen militar. Las fuerzas armadas de Argentina han entregado recientemente el poder, pero no sin intentar imponer términos restrictivos a sus sucesores, lo que sugiere que los generales pueden volver pronto. En Uruguay, el ejército está tomando un rol cada vez más directo y expansivo, mientras en Paraguay éste continúa sirviendo como instrumento de un caudillo. En Panamá, prevalece la reforma nacionalista bajo el auspicio militar, en Santo Domingo hay constantes remociones; en Bolivia existe renovada "estabilidad" en el contexto de una pugna perpetua. Ni siquiera la revolución cubana ha terminado con la participación militar en la política; por el contrario, las fuerzas armadas podrían ser allí la más poderosa influyente institución política.¹

*Expreso aquí mi agradecimiento a algunos colegas que hicieron comentarios al borrador de este ensayo, particularmente a Henry Bienen, Peter Cleaves, David Collier, John Fitch III, Elizabeth Hyman, Robert Kaufman, Guillermo O'Donnell y David Ronfeldt por sus valiosas sugerencias.

**Atribuido a un oficial del ejército dominicano, comentando la detención temporal del principal candidato de la oposición para las elecciones presidenciales de 1974 en la República Dominicana, citado por *El Nacional* (7 de marzo, 1974).

¹Más de la mitad de los miembros del Comité Central del Partido Comunista

¿Por qué la mayoría de las fuerzas armadas de América Latina participan tan abiertamente en los procesos políticos nacionales? ¿Por qué han cambiado las cosas tan violentamente desde la época, hace poco más de una década, cuando sólo un país latinoamericano estaba bajo régimen militar y el "ocaso de los tiranos" estaba siendo proclamado?² ¿Qué roles políticos diferentes han sido realizados por las instituciones militares de América Latina? ¿Cómo se explican estas diferencias? ¿Cómo gobiernan los ejércitos latinoamericanos? ¿En qué se diferencian los gobiernos militares de los civiles?

Como Lyle McAlister observó en su comprensiva encuesta en 1966, alrededor de diez años atrás la literatura acerca de lo que se llamaba "militarismo" era sobre todo descriptiva, y no explicativa³. Se concentraba más en los caudillos (líderes militares personalistas) que en el desarrollo militar institucional. Los autores preocupados especialmente por el proceso político civil discutían las actividades políticas de las fuerzas armadas latinoamericanas como una materia periférica; su tratamiento tendía a ser normativo, prescriptivo y aun polémico. Los eruditos casi invariablemente basaban sus análisis en un modelo "democrático-civilista" de relaciones cívico-militares, derivado de las experiencias europeas y norteamericanas que presumía que las fuerzas armadas ejercían característicamente una defensa limitada y funciones políticas de una naturaleza esencialmente no política. Cuando los oficiales militares desempeñaban un abierto papel político, ello era contemplado como excepcional y lamentable. Se calificaba de "intervención", significando la introducción temporaria de un cuerpo coherente dentro de un sistema separado y sus consecuencias políticas eran supuestas universalmente regresivas. Muchos escritores trataban todas las "intervenciones" militares como si fuesen más o menos parecidas, siendo la diferencia clave entre los países el hecho de que haya habido "intervención" o no. Se

Cubano son oficiales del Ejército. Ver Eduardo González, "The New Role of the Revolutionary Armed Forces in Cuba", trabajo presentado en la Conferencia sobre los militares latinoamericanos, Riverside, Universidad de California, abril de 1970; González, "Political Succession in Cuba: After Fidel...?", trabajo presentado en 1973 al encuentro anual de la American Political Science Association, New Orleans, septiembre de 1973; y Jorge Domínguez, "The Civil Soldier as a Governing Institution in Cuba", trabajo presentado en la reunión anual del Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Chicago, octubre de 1973.

²A fines de 1961, Paraguay era el único gobierno militar en todo Sudamérica. Ver Tad Szulc, *Twilight of the Tyrant* (New York, 1959), y Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America* (New York, 1961) para el punto de vista de que la participación militar en la política de América Latina estaba declinando.

³Ver Lyle McAlister, "Recent Research and Writing on the Role of the Military in Latin America", *Latin American Research Review*, II (otoño de 1966), pp. 5-36.

prèsumía (o al menos se esperaba) que la intervención militar en la política de América Latina declinaría en cuanto apareciera una modernización socioeconómica y una movilización, al transformarse los ejércitos en más "profesionales", y al hacerse sentir la influencia del anunciado apoyo de los Estados Unidos hacia los regímenes democráticos.

Al comienzo de los años 60, la literatura comenzó a cambiar, especialmente en cuatro aspectos. Primero, las actividades políticas de los ejércitos de América Latina han llegado a ser contempladas como un tópico suficientemente importante para ser estudiado directamente. Segundo, los autores comenzaron a destacar las distinciones entre los roles políticos desempeñados por los ejércitos en los diferentes países, a pesar de que los primeros intentos para clasificar las diferentes formas de participación militar en la política latinoamericana fueron apresurados e insatisfactorios⁴. Tercero, varios autores latinoamericanistas (John Johnson sobre todo, entre ellos) comenzaron a poner en duda la presunción anterior de que la participación militar en política era invariablemente regresiva⁵. Cuarto, se reconocía cada vez más que las fuerzas armadas y la política civil estaban a menudo estrechamente relacionadas, que los ejércitos no eran instituciones encapsuladas muy apartadas de la política, excepto cuando intervenían en ella.

Al evaluar la literatura publicada a lo largo de 1966, McAlister hacía notar que ésta tendía a ser amplia y general; que empezaba a aceptar la noción de que "lo militar es un componente integral de la sociedad de América Latina en interacción con otros elementos, antes que actuando en contra de ellos"; contribuían a ella princi-

⁴Lieuwen (fn. 2), por ejemplo, distinguía entre tres grupos de países: aquellos en los cuales los militares dominaban la política, aquellos en los cuales los ejércitos estaban en transición desde cuerpos políticos a no políticos, y aquellos en los que eran no políticos. Al menos seis de los siete casos en la categoría supuestamente transicional, sin embargo, se han movido desde entonces en la dirección contraria al argumento de Lieuwen, y algunos de sus ejércitos "no políticos" han tomado un rol político activo. En todo caso, las tres categorías descriptivas de Lieuwen carecen de poder explicativo: poco se dijo para indicar por qué ciertos países caen dentro de una categoría o de la otra. Se puede hacer una crítica esencialmente similar a "The Role of the Military in Latin American Politics", de Theodore Wyckoff, *Western Political Quarterly*, XIII (septiembre 1960), pp. 745-63.

⁵Ellos sugieren que las características militares institucionales, su coherencia y continuidad, sus orientaciones técnicas, su perspectiva nacional, y particularmente su reclutamiento de oficiales de la baja clase media en continuo ascenso, puede predisponer a los oficiales a apoyar el desarrollo económico, la participación expandida, los procedimientos democráticos y la redistribución progresiva. Ver John Johnson, ed., *The Role of the Military in Underdevelopment Countries* (Princeton, 1962), y *The Military and Society in Latin America* (Stanford, 1964).

palmente estudiosos norteamericanos y sobre todo historiadores; carecía de datos seguros y de base empírica para las conclusiones ofrecidas, y carecía casi totalmente de estudios comparativos.⁶

II

Los escritos sobre ejército y política en América Latina desde 1966 difieren agudamente de aquellos vistos por McAlister.⁷

I. A pesar de que la literatura antes de 1966 tendía a ser general y regional, los estudios de casos nacionales son ahora predominantes⁸.

⁶Ver McAlister (fn. 3), pp. 32-36.

⁷Ver Elizabeth Hyman, "Soldiers in Politics: New Insights on Latin American Armed Forces", *Political Science Quarterly*, LXXXVII (septiembre 1972), pp. 401-18, y David Ronfeldt, "Patterns of Civil-Military Rule", en Luigi Einaudi, ed., *Beyond Cuba: Latin America Takes Charge of Its future* (New York, 1974), pp. 107-28. Una bibliografía comprensiva la proporciona Klaus Lindenberg, *Fuerzas Armadas y Política en América Latina: Bibliografía Selecta* (Santiago de Chile, 1972).

⁸Entre los estudios principales de países publicados desde 1966, además de aquellos mencionados en otras partes de este artículo, están: sobre Argentina, Dario Canton, *La Política de los Militares Argentinos, 1900-1971* (Buenos Aires, 1971); Marvin Goldwert, *Democracy, Militarism and Nationalism in Argentina, 1930-1966: An Interpretation* (Austin, 1972); Carlos Astiz, "The Argentine Armed Forces: Their Role and Political Involvement", *Western Political Quarterly*, XXII (diciembre 1966), pp. 862-78; Guillermo O'Donnell, "Modernización y Golpes Militares: Teoría, Comparaciones y el Caso Argentino: Desarrollo Económico (octubre-diciembre 1972), pp. 519-66; Virgilio Rafael Beltrán, "The Army and Structural Changes in 20th Century Argentina", en Jacques Van Doorn, ed., *Military Profession and Military Regimes: Commitments and Conflicts* (La Haya, 1969), pp. 317-41; sobre Bolivia, William H. Brill, *Military Intervention in Bolivia: The Overthrow of Paz Estenssoro and the MNR* (ICOPS, Washington, D.C., 1967); sobre Brasil, Georges-André Fiechter, *Le Régime Modernisateur du Brésil, 1964-1972* (Ginebra, 1972); Ronald Schneider, *The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime, 1964-1970* (New York, 1971); Barry Ames, "Rhetoric and Reality in a Militarized Regime: Brazil since 1964", Sage Professional Papers in Comparative Politics (Beverly Hills, 1973); Frederick M. Nunn, "Military Professionalism and Professional Militarism in Brazil, 1870-1970: Historical Perspectives and Political Implications", *Journal of Latin American Studies*, IV, N° I (1972), pp. 29-54; Riordan Roett, "A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military" in Roett, ed., *Brazil in the Sixties* (Nashville, 1972), pp. 3-50; sobre Chile, Frederick M. Nunn, *Chilean Politics, 1920-1931: The Honorable Mission of the Armed Forces* (Albuquerque, 1970); Roy A. Hansen, "Military Culture and Organizational Decline: A study of the Chilean Army", Ph. D. tesis en sociología (Universidad de California, Los Angeles, 1967); sobre Colombia, Richard Maullin, *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia* (Lexington, Mass., 1973); Francisco Leal Buitrago, *Política e intervención militar en Colombia*, *Revista Mexicana*

De hecho, libros significativos que tratan en forma comprensiva y comparativa los diferentes roles políticos ejercidos por las fuerzas armadas en América Latina son conspicuos por su ausencia en la actualidad.

2. El hecho de que las fuerzas armadas interactúan continuamente con otros elementos en las sociedades latinoamericanas, es ahora algo establecido. Está cambiando el énfasis, sin embargo, hacia el examen de los procedimientos educacionales e institucionales, incluyendo el reclutamiento y la socialización, que coloca las fuerzas militares algo aparte de otros grupos sociales al imbuir en los militares un sentido de autonomía e interés conformado.⁹

3. Algunos de los más esclarecidos estudios sobre el tema están siendo hechos ahora por latinoamericanos.¹⁰

de Sociología, XXXII, N° 3 (1970), pp. 491-538; Anthony Maingot, "Colombia", en Lyle McAlister y otros, *The Military in Latin American Socio-political Evolution: Four case Studies* (Washington, D.C., 1970); sobre República Dominicana, Abraham Lowenthal, "The Political Role of the Dominican Armed Forces: A Note on the 1963 Overthrow of Bosch and the 1965 Revolution", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XV (agosto 1973), pp. 355-62; sobre Ecuador, John S. Fitch III, "Toward a Model of Coups D'Etat as a Political Process in Latin America: Ecuador, 1948-1966, Ph. D. tesis en Ciencias Políticas (Yale University, 1973); sobre Guatemala, Richard Adams, "The Development of the Military" en Adams, ed., *Crucifixion by Power: Essays on Guatemala National Social Structure, 1944-1966* (Austin, 1970), pp. 238-77; Jerry Weaver, "Political Style of the Guatemalan Military Elite"; *Studies in Comparative International Development*, V (1969-70), pp. 63-81; sobre México, Jorge Alberto Lozoya, *El ejército mexicano (1911-1965)*, (México, 1970); sobre Panamá, Steve Ropp, "Military Reformism in Panama: New Directions or Old Inclinations", *Caribbean Studies*, XII (octubre 1972), pp. 45-63; sobre Perú, Carlos Astiz y José García, "The Peruvian Military: Achievement Orientation, Training, and Political Tendencies", *Western Political Quarterly*, XXV (diciembre 1972), pp. 667-85; François Bourricaud, "Los Militares: ¿por qué y para qué?", *Aportes* (abril 1970), pp. 13-55; Bourricaud, "Voluntarismo y experimentación: los militares peruanos: manos a la obra", *Mundo Nuevo* (diciembre 1970); pp. 4-16; Julio Cotler, "Crisis política y populismo militar"; en José Matos Mar y otros, *Perú: Hoy* (México, 1971), pp. 87-174 y "Base del corporativismo en el Perú", *Sociedad y Política*, N° 2 (noviembre 1972), pp. 3-11; Jane Jaquette, "Revolution by Fiat: The Context of Policy-making in Peru", *Western Political Quarterly*, XXV (diciembre 1972), pp. 648-66.

⁹Cf. Robin Luckham, *The Nigerian Military: A sociological analysis of Authority and Revolt, 1960-67* (Cambridge, 1971).

¹⁰Además de los trabajos previamente citados ver, por ejemplo, José Nun, "The Middle-Class Military Coup", en Claudio Véliz, ed., *The Politics of Conformity in Latin America* (Oxford, 1967), pp. 66-118; Oscar Cuéllar, "Notas sobre la participación de los militares en América Latina", *Aportes* (enero 1971), pp. 6-41;

4. Los historiadores continúan siendo los más prolíferos escritores sobre el rol político jugado por los ejércitos latinoamericanos, pero los científicos políticos han aportado mayores avances conceptuales.

5. Caracteriza esta literatura un cuidadoso trabajo empírico.

"The Army and Politics in Argentina, 1928-1945: Yrigoyen to Perón", de Robert Potash aporta datos extensivos sobre el reclutamiento, composición y entrenamiento de los oficiales argentinos, así como (casi en exceso) una información detallada sobre castas informales dentro de los militares argentinos y sus relaciones con facciones civiles. La evidencia que aduce Potash —mucho de ella proveniente de fuentes diplomáticas anteriormente no disponibles y de entrevistas personales— le permite documentar la emergencia de un cuerpo argentino de oficiales altamente profesional y notablemente autoprotectivo. El argumento básico, que él expone brevemente en sus conclusiones (y promete elaborar un segundo libro sobre la era de Perón) es que el rol más positivo del ejército argentino, reflejado en la subida de Perón, es atribuible principalmente a los cambios graduales entre los militares en los quince años precedentes. Potash enfatiza la duplicación del cuerpo de oficiales argentinos entre 1930 y 1945, su creciente profesionalismo, el establecimiento del equivalente de un Colegio Nacional de Guerra con cursos de un año para oficiales superiores, y la creación de arsenales y fábricas regidas por los militares. Estos cambios tienden a conferir una creciente confianza en sí mismos a los oficiales acerca de su propia capacidad para manejar problemas nacionales y han facilitado la adopción de un rol político más importante para el ejército argentino.

El libro de Alfred Stepan *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* está también basado en un acopio de datos, incluyendo una detallada información acerca de los antecedentes sociales y educacionales de los oficiales y cadetes brasileños, informes sobre solicitudes de admisión a las academias militares, entrevistas extensivas con oficiales simpatizantes con las investigaciones del autor, y una ejecución imaginativa del análisis del contenido de algunos diarios militares y del debate político civil. Stepan enfoca principalmente la explicación de por qué los militares brasileños se alejaron

Liliana de Riz, "Ejército y Política en Uruguay", *Revista Latinoamericana de Sociología*, Nº 3 (septiembre-diciembre 1970), pp. 420-42; y Alberto Sepúlveda, "El Militarismo Desarrollista en América Latina", *Foro Internacional*, XII (julio-septiembre 1972), pp. 45-65.

en 1964 de lo que él llama un modelo "moderador" a su actual rol "directivo".

Bajo el modelo "moderador", la institución militar es llamada repetidamente para preservar el balance político, pero le es negado el derecho de intentar sistemáticamente la dirección de cambios durables dentro del sistema político. Hasta 1964, la aceptación de este rol por parte de los oficiales brasileros dependía de su conocimiento de la "legitimidad y factibilidad de las formas políticas parlamentarias y de su afirmación de que, en comparación con los civiles, ellos poseen una capacidad relativamente baja para gobernar" (p. 63). En 1964, sin embargo, ocurrió lo que Stepan llama un "cambio delimitado". Stepan enfatiza la confluencia de desarrollos externos a lo militar (la crisis macrosocial de Brasil y la impresión general de que el sistema político estaba fallando) con circunstancias internas, especialmente la emergencia de un enfoque sobre una estrategia para el desarrollo nacional en el Colegio Superior de Guerra. Pero en 1964, los oficiales brasileros eran escépticos frente a la habilidad de los civiles para resolver los problemas de Brasil, y cada vez más confiados sobre su propia habilidad para implementar una estrategia de desarrollo razonablemente coherente (que fue realizada con la ayuda de tecnócratas civiles). Resultó una toma de poder total y a largo término.

Stepan concluye examinando los cuatro primeros años en el poder del régimen militar; él desafía la presunción "realista" de que los gobiernos militares están menos sujetos que los regímenes civiles a los problemas de políticas incoherentes e inestables. Stepan muestra cómo la preocupación militar frente a la preservación de la unidad ha sido causante de discontinuidades importantes, seria represión y consecuentemente, de un autoaislacionismo eventual, del cual no es fácil imaginar un escape. Stepan no confronta en forma directa la pregunta de si los militares brasileros pudieron haber evitado su aparente "cul de sac" presente, pero parece deducir que las tensiones entre los "militares en cuanto gobierno" y de los "militares en cuanto institución" van a disminuir inevitablemente la efectividad de un régimen militar a largo plazo y/o conducirlo a la represión. Se precisaron menos de cinco años para que este proceso se hiciese penosamente evidente en Brasil.

El grado impresionante hasta el cual el régimen militar peruano ha mantenido su aparente cohesión y continuidad y una reputación de tolerancia y por más de siete años plantea preguntas interesantes, por lo tanto. ¿Son las especiales circunstancias de Perú las que otorgan al régimen militar la habilidad para mantener su unidad y confianza en sí mismo? ¿O es este éxito del régimen peruano frágil y eventual-

mente susceptible de ser agotado por las presiones?, se pregunta Stepan.

Un importante material como antecedente del caso peruano se encuentra en "100 Años del Ejército Peruano. Frustraciones y Cambios" y "El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada", dos libros recientes de Víctor Villanueva, un mayor del ejército peruano en retiro²¹. En "100 Años del Ejército Peruano" Villanueva se concentra en lo que él ve como un siglo de "proceso de cambio en la mente de los militares que lleva consigo, lenta pero persistentemente, a la necesidad de obtener el poder político", una necesidad basada fundamentalmente en una serie de "traumas" y "frustraciones" institucionalmente transmitidos (p. 11). Algunas décadas de experiencia colectiva han imbuido a los oficiales peruanos de una aversión hacia los civiles, partidos políticos y "política", una "autoestima generosamente positiva", una "subjetiva necesidad de autonomía y poder" y la "confianza de estar mejor equipados que los civiles para gobernar al país" (p. 11).

En su volumen más reciente, Villanueva discute una influencia más específica en el actual régimen peruano: la educación a mitad de su carrera que los oficiales peruanos han estado recibiendo desde 1950 en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), el equivalente peruano del Colegio Nacional de Guerra. Si bien otros escritores sobre el régimen peruano actual tienden en general pero vagamente a atribuir mucho de la orientación de las reformas de la junta al programa del CAEM (acerca del cual ha emergido poca información previa), Villanueva proporciona datos suficientes para especular acerca del impacto específico del CAEM. Sobre las bases de un examen razonablemente bien documentado (si bien algo descolorido) del curriculum y del equipo profesional del CAEM para los años 50 y 60, Villanueva rechaza la opinión de que el CAEM estaba significativamente influenciado por los marxistas y otros civiles de izquierda. Más bien, indica Villanueva, la doctrina del CAEM emergió de una preocupación estrechamente militar frente a la autoprotección y la autoafirmación institucional en el contexto de las necesidades nacionales de desarrollo; y más importante, ésta "racionalizó el antiguo rechazo que los militares sentían por los civiles" (p. 170). El trabajo de Villanueva puede ser criticado: parte de él es más polémico que profundo; provee insuficiente evidencia para algunas afirmaciones claves (por ejemplo, que los profesores civiles han sido guiados generalmente por el liderazgo del CAEM en lo referente a su enfoque, en vez de lo contrario); y el énfasis en psicoexperiencias

²¹Para discusión posterior sobre Villanueva, ver James M. Malloy, "Dissecting the Peruvian Military", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, XV (agosto 1973), pp. 375-82.

institucionales a largo plazo a veces es forzada. Pero mucho puede aprenderse de una lectura juiciosa de Villanueva. Sus libros son ricos en detalle, llenos de comentarios específicos y puntos de vista y fundados en una sensibilidad hacia las variables personales y contextuales que muchas veces son ignoradas en otros tratados.

6. Si bien existen ahora excelentes estudios sobre países individuales, permanece siendo cierto que no hay un trabajo comparativo sistemático sobre el rol político de los ejércitos latinoamericanos.

Deben hacerse notar algunas excepciones, sin embargo¹². El trabajo más valioso publicado hasta ahora es el de Guillermo O'Donnell "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics", que se concentra en Argentina y Brasil. O'Donnell desafía la noción ampliamente aceptada de que los niveles de modernización en aumento conducen a arreglos políticos democráticos. El sugiere, en cambio, que puede haber una "afinidad electiva" entre situaciones de "elevada modernización" y de "autoritarismo burocrático", que generalmente toma la forma de un régimen militar que disminuye la influencia del ya activado sector popular urbano en la política nacional. O'Donnell recalca la naturaleza burocrática y exclusiva de esos regímenes autoritarios, más aún que su carácter militar, implicando que esta última característica puede ser de importancia secundaria o coincidente. El punto clave es que las élites tecnocráticas a cargo de diversos tipos de organizaciones burocráticas tratan de remodelar a la sociedad y a la política para permitir una aplicación más extensiva de su propia experiencia; para conseguir este fin, ellos impiden la participación popular y emplean la fuerza.

No todos los casos de "autoritarismo burocrático" son parecidos.

¹²Cuatro esfuerzos comparativos adicionales merecen mención. McAlister y otros (fn. 8), contiene estudios competentes pero no estrechamente relacionados sobre Perú, Argentina, Colombia, México, con un intento final útil por parte de McAlister para derivar generalizaciones comparativas. Brady Tyson's, "The Emerging Role of the Military as National Modernizers in Latin-America: The Cases of Brazil and Peru"; en David Pollock y Arch Ritter, eds., *Latin American Prospects for the 1970's: What kind of revolution?* (New York, 1973), pp. 107-30, presenta especulaciones perspicaces pero inconcluyentes acerca de la posibilidad de que el régimen peruano pueda evolucionar eventualmnte en una dirección similar a la de Brasil. James Malloy, "Populismo militar en el Perú y Bolivia: antecedentes y posibilidades futuras", *Estudios Andinos*, II (1971-72), pp. 113-36, trata de incluir datos limitados sobre los tres primeros años del régimen peruano en un marco que Malloy ha desarrollado en su trabajo anterior sobre Bolivia. Charles Corbett, *The Latin American Military as a Sociopolitical Force: Case Studies of Argentina and Bolivia* (Universidad de Miami, Center of Advanced International Studies, 1972), reúne dos objetivos de comparación muy improbables, aparentemente escogidos porque el autor (ex attaché militar norteamericano) estaba familiarizado con cada uno de primera mano.

O'Donnell distingue entre Argentina y Brasil principalmente, contemplando el grado de autonomía y organización dentro del sector "popular" (principalmente obrero) de cada uno antes de un vuelco eventual hacia el autoritarismo.

El sector popular argentino, muy bien organizado y complejo, expresa O'Donnell, previene completamente la desmovilización a largo plazo, escasa de represión extremadamente dura. El menor grado de previa movilización popular en Brasil ha permitido al régimen militar consolidar su poder. O'Donnell enriquece su trabajo con un breve apartado sobre Perú, cuyo actual régimen caracteriza como de "populista autoritario", porque no está destinado a excluir a sus actuales participantes sino a incorporar nuevos participantes dentro de una coalición expansiva, nacionalista y antioligárquica parecida a la experimentada por Brasil y Argentina durante las eras de Vargas y Perón.

Un estudio más extensivo sobre Perú y Brasil lo proporcionan Luigi Einaudi y Alfred Stepan en *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Peru and Brazil*¹³. Ellos analizan inteligentemente por qué ejércitos con organizaciones, estructuras y procedimientos esencialmente similares, en países con problemas sociales y económicos básicamente comparables, y sujetos a la misma clase de influencias doctrinarias extranjeras (principalmente norteamericanas), crean doctrinas de seguridad nacional que eventualmente los conducen a sustituir un gobierno directo, a largo término, por un rol político más restringido. Pero, si bien valioso para consulta por su análisis conciso, informativo y claro de los dos casos, el volumen de Einaudi-Stepan es esencialmente una yuxtaposición de estudios conducidos separadamente antes que la aplicación de un marco comparativo para casos diferentes. Las afirmaciones comparativas y disciplinadas son raras y las conclusiones del estudio suman poco más que una reafirmación de las proposiciones generales presentadas en forma apropiada en la introducción. Lo que es particularmente lamentable es que Einaudi y Stepan digan tan poco para explicar por qué los ejércitos brasileños y peruanos, similares en tantos aspectos detallados por los autores ahora juegan tales roles totalmente diferentes.¹⁴

¹³Ver también de Einaudi, *The Peruvian Military: A Summary Political Analysis* (Rand, Santa Monica, 1969); "US Relations with Peruvian Military" en Daniel Sharp, ed., *US Foreign Policy and Peru* (Austin, 1972), pp. 15-56, y "Revolution from Within-Military Rule in Peru Since 1968", *Studies in Comparative International Development*, VIII (Spring 1973), pp. 71-87.

¹⁴Stepan comienza a ocuparse de estas diferencias, si bien todavía algo esquemáticamente y casi exclusivamente en términos de factores internos a los respectivos ejércitos en "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future* (New Haven, 1973), pp. 47-68.

III

La fe de hace una década de que el compromiso militar en la política latinoamericana podría declinar como resultado del desarrollo económico, socio-modernización, profesionalización militar e influencia norteamericana no puede ser ya sostenida. Como parece que el rol militar significativo en la política latinoamericana está aquí para quedarse, el interés se ha dirigido no sólo para analizar el por qué de esto, sino también para examinar las consecuencias del gobierno militar frente a los productos y los resultados.

Tal vez el aspecto más interesante de la literatura reciente acerca de por qué las fuerzas armadas latinoamericanas "intervienen" es el que tantos escritores aún se planteen la pregunta en esta forma. Una ligera familiaridad con América Latina puede bien llevarnos a preguntarnos, en cambio, por qué los ejércitos se han restringido (o aparecen como restringiéndose) de asumir un rol político extensivo y directo en varios países latinoamericanos: Costa Rica, México desde 1930, Venezuela desde 1958 y Chile y Uruguay hasta hace muy poco. Son escasos los estudios sobre estos casos, sin embargo, y generalmente esclarecedores.

Probablemente el libro más importante sobre los militares de Chile, "Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político Chileno", de Alain Joxe, pone en duda el punto de vista convencional de que el ejército chileno no se ha mezclado recientemente (antes de 1973) en política. Joxe afirma plausible y hasta persuasivamente, pero de ninguna manera en forma detallada o elaborada que el ejército chileno ha tenido una "participación latente y permanente" en el proceso político como el agente principal de la clase media en el esbozo y la protección de los sistemas sociales políticos y económicos por sus beneficios (pp. 40-41). Si bien los militares chilenos no han tomado el poder directamente muy a menudo —en 1891, 1924, 1931 y en 1973— Joxe expresa que cada golpe militar en Chile equivale a diez en otros lugares, puesto que el ejército realiza un papel preciso y efectivo cada vez al reconstituir el sistema para proteger los intereses vitales de la clase media. Pero Joxe ofrece una insuficiente explicación de por qué la clase media chilena, en contraste con otras en América Latina, necesita contar tan infrecuentemente con una franca "intervención militar".

Para el lector interesado en analizar el motivo por el cual algunos ejércitos latinoamericanos participan abiertamente en política con menos frecuencia que otros, *The Venezuelan Armed Forces in Poli-*

tics, 1935-1959, de Winfield Burggraaff es igualmente decepcionante, porque Burggraaff corta en forma deliberada su trabajo justamente cuando el ejército venezolano deja de "intervenir". Dentro de este contexto, el volumen de Burggraaff proporciona alguna interesante información acerca de cómo el ejército de Venezuela se comprometió desde ser un instrumento personal de un caudillo hasta convertirse en una institución profesional cada vez más autónoma y coherente. Pero, si bien Burggraaff pregunta "qué motivó a los oficiales venezolanos a intervenir directamente en política entre 1928 y 1958", él contesta sólo citando un catálogo de explicaciones posibles, entre las cuales es "riesgoso asignar prioridades" (p. 195).

La obra de Edwin Lieuwen: *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940* trata de una fascinante serie de temas; cómo un ejército tradicional fue destruido y reemplazado por uno revolucionario, cómo el ejército revolucionario fue profesionalizado y luego, cómo el ejército profesional fue prácticamente retirado de la política y se estableció una autoridad civil¹⁵. De particular interés en la experiencia mexicana fue la era de Calles a mediados de los 20, cuando se tomó la decisión de profesionalizar el ejército mexicano desde el fondo, desarrollando un cuerpo de jóvenes profesionales. La tarea de remover a los generales de la política (algunos por purga, muchos otros pagándoles) fue dejada en muchos casos para después —los presidentes fueron generales hasta 1946— y para entonces la autonomía y continuidad de la institución militar estaba asegurada. Las preguntas que Lieuwen plantea son considerablemente mejores que las respuestas que da, sin embargo; esto puede deberse a que las principales respuestas implican circunstancias postrevolucionarias sociales, económicas y políticas más allá de la mira de los datos que Lieuwen considera al enfocar a los propios militares. Pocos escritores, por lo tanto, discuten el por qué algunos ejércitos latinoamericanos evitan roles activos directos en política y ninguno de ellos lo hace en forma satisfactoria. Qué sucede con la pregunta con que se enfrentan casi todos: ¿Por qué muchas fuerzas armadas participan abiertamente en política?

Una amplia variedad de proposiciones explicativas se ha intentado. Algunos escritores enfatizan factores internos o de presión; y el tamaño y poder de fuego de los ejércitos, el tamaño, orígenes de clase, socialización, entrenamiento y grado de profesionalismo de los ofi-

¹⁵Para un escepticismo conocido en lo referente al grado hasta el cual el ejército mexicano se ha retirado de la política, ver David Ronfelt, *The Mexican Army and Political Order Since 1940* (Rand, Santa Monica, 1973), y Franklin Margiotta, "Changing Patterns of Political Influence: the Mexican Military and Politics", trabajo presentado en 1973 en la convención de la American Political Science Association, New Orleans.

ciales, y los efectos de la ayuda militar extranjera. Otras circunstancias claves, "externas", "ambientales" o de "fuerza", niveles de desarrollo económico y político, cultura política y sistemas de estratificación social. No sólo han sido citadas muchas variables; tampoco ha habido consenso acerca de los efectos de ninguna de ellas. Se ha expresado que ejércitos más pequeños o más grandes son más inclinados a intervenir; que la "profesionalización" expande o restringe la actividad política de un ejército; que la creciente predominancia de oficiales de clase media va a promover, o a impedir su participación política y hará el impacto de las políticas del ejército progresivamente redistributivo, o regresivo; que la influencia extranjera lleva al "intervencionismo", o por el contrario, que los niveles crecientes de desarrollo y modernización van a promover políticas democráticas, o autoritarias, que las tradiciones políticas y la cultura de América Latina requieren una posición apolítica por parte de los oficiales militares, o que ellas refuerzan su proclividad hacia la política.

Robert Putnam ha intentado reunir algunas de estas proposiciones contradictorias para la década precedente a 1966¹⁶. Analizando datos agregados, Putnam relaciona las medidas de una serie de variables independientes, tales como desarrollo socioeconómico, desarrollo político, características de instituciones militares determinadas y asistencia extranjera y capacitación con la variable dependiente "intervención militar", definida como un vuelco de las fuerzas armadas desde el manejo y uso de la violencia controlada en el servicio del estado, hacia una participación o influencia en otras agencias no militares y funciones del estado.¹⁷

El artículo de Putnam es útil especialmente por las dudas que plantea sobre algunas de las hipótesis que han sido discutidas ampliamente, en particular en lo referente a la supuesta influencia de misiones militares extranjeras y del "contagio de golpe" (p. ej., los efectos del golpe en los países vecinos) en la incidencia de la intervención militar. Otros descubrimientos importantes —que la "movilización social" está relacionada fuerte y negativamente con la intervención militar, pero que el "desarrollo económico" está positivamente correlacionado— son cuestionables. El trabajo de Putnam puede ser discutido en lo que respecta a la confiabilidad de sus índices y a la validez de su criterio de calificación, en cuanto a su técnica de inferencia longitudinal a partir de datos agregados de corte transversal, y particularmente, porque los modelos causales sufren de multicolinealidad, puesto que existen relaciones fijas entre las variables indepen-

¹⁶Robert D. Putnam, "Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics", *World Politics*, XX (octubre 1967), pp. 83-110.

¹⁷*Ibid.*, p. 89. La definición está parafraseada de Robert L. Gilmore, *Caudillism and Militarism in Venezuela* (Athens, Ohio, 1964), pp. 4-5.

dientes¹⁸. Además de estas dificultades metodológicas específicas, el trabajo de Putnam sufre de su consideración indiferenciada de una amplia variedad de ejércitos y roles políticos dentro del fenómeno que está siendo estudiado: "intervención militar".

El mismo comentario se aplica a *Political Development and Military Intervention in Latin America*¹⁹, de Martin Needler. Él trata de explicar la frecuencia y compás de los golpes de estado y de certificar si existe alguna tendencia predominante en lo que respecta a sus efectos en la política social y económica. Su conclusión es que los golpes ocurren más a menudo cuando las condiciones económicas están deteriorándose, que cada vez más tienden a producirse en contra de regímenes constitucionales, a menudo justo antes o después de las elecciones; que sus efectos redistributivos sobre la política económica y social, si existen, son regresivos; y que, si bien su incidencia es cíclica, la tendencia secular está descendiendo; p. e., los golpes son menos frecuentes ahora que antes de 1960. Las observaciones empíricas de Needler no parecen sostenerse bien, sin embargo, ya que los años desde 1966 han estado plagados de golpes, al menos algunos de ellos han sido claramente reformistas.

Aun para el período que él trata, los argumentos de Needler carecen de poder explicativo. Si bien él ofrece algunas hipótesis, particularmente la proposición del "swing man" (que enfoca la dinámica de los golpes mismos y como ésta afecta el compás y la orientación política), Needler no puede decir mucho que explique comprensiblemente tal clase de fenómeno indiferenciado, como lo son los golpes latinoamericanos. Esencialmente, sus afirmaciones acerca de las tendencias se basan en el punto de vista de que es inevitable la participación expandida y que ella va a conducir a menor número de golpes, pero esta concesión no es autoevidente de ningún modo. Needler también cree que la "intervención" militar, siendo autoprotectiva de intereses militares comparados, está destinada a restringir la participación y a proteger el status quo socioeconómico. Si bien estas afirmaciones son plausibles, tampoco son ciertas; la actual carrera de regímenes militares en América Latina socava la primera afirmación de Needler; la actual experiencia de Perú, al menos, parecería contradecir la segunda.

¹⁸Ver Edward Tufte, "Improving Data Analysis in Political Science", *World Politics*, XXI (julio 1969), p. 654; y Jerry L. Weaver, "Assessing the Impact of Military Rule; Alternative Approaches", en Philippe C. Schmitter, ed., *Military Rule in Latin America: Functions, Consequences, and Perspectives* (Beverly Hills, 1973), pp. 84-86, 96-98. Estoy en deuda con John S. Fitch III y Jeffrey Hart por su ayuda en este punto.

¹⁹American Political Science Review, LX (septiembre 1966), pp. 616-26.

IV

Mientras que Putnam y Needler reúnen todos los tipos de golpe militar, una literatura en aumento acerca de países específicos subraya la gran variedad entre los ejemplos de participación militar en política. Cada estudio de casos destaca circunstancias particulares, pero tomados en conjunto sugieren cuatro distinciones principales.²⁰

Primero, las instituciones militares latinoamericanas ejercitan su influencia política ya sea directa y abiertamente, como gobernantes, o indirectamente, como un grupo de presión especialmente dotado²¹. En ninguna parte en América Latina (con la posible excepción de Costa Rica, donde el cuerpo de oficiales es casi totalmente desbandado con cada nueva administración) las fuerzas armadas juegan un rol político insignificante o aun uno limitado a la defensa nacional y a funciones policiales.

Segundo, entre aquellos países donde existe un gobierno militar directo, éste puede ser personalista, faccional e institucional. Un régimen es personalista cuando un político de uniforme usa a las fuerzas armadas (o a parte de ellas) para expandir y proteger su poder, ya sea ejercido en su propio beneficio o por un grupo o grupos civiles. Los regímenes personalistas son más comunes en países con fuerzas armadas pobremente institucionalizadas y no profesionales²². Los regímenes faccionales suceden cuando un grupo de oficiales, aspirando a tener éxito en un golpe institucional, asumen el control, en general contra la voluntad de la jerarquía militar establecida; esta formulación está destinada a ser transitoria, porque la facción se encontrará pronto, ya sea desplazada, o capaz de transformar la institución militar a su gusto.

Los regímenes constitucionales ocurren, a su vez, cuando el liderazgo de las fuerzas armadas gobierna sobre la base de procedimientos establecidos capaces de sobrevivir al jefe particular, esto puede suceder cuando los jefes principales de las fuerzas armadas tomen el poder (castigando a los disidentes), o cuando una facción consigue tener éxito en dominar dentro de canales establecidos²³. Si bien esta incidencia

²⁰Cf. Manfred Kossok, "The Armed Forces in Latin America: Potential for Changes in Political and Social Functions", *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, XIV (noviembre 1972), pp. 375-98.

²¹Sobre las limitaciones del concepto de "grupo de presión" para analizar el rol político de los ejércitos latinoamericanos, ver Hyman (fn. 7), pp. 410-11.

²²Cf. Samuel Decalo, "Military Coups and Military Regimes in Africa", *Journal of Modern African Studies*, II, N° I (1973), pp. 105-27.

²³Para una interpretación del actual régimen peruano (generalmente mirado

hasta ahora no ha sido frecuente, la regla institucional es relativamente estable una vez que ha tenido éxito, porque ningún otro grupo social o político es capaz de remover del poder a un grupo militar unido en su voluntad de gobernar.

Tercero, los regímenes militares pueden ser distinguidos sobre la base de su frecuencia y longitud. Golpes breves e intermitentes pueden ser personalistas (cuando ningún caudillo es capaz de consolidar el control nacional), o institucional (como en el caso de Perú en 1962, y en Brasil y Argentina algunas veces antes de 1964). Un gobierno militar a largo plazo puede reflejar el establecimiento de un régimen de un hombre fuerte en la carencia de participación de masas o de organizaciones políticas y sociales complejas, como en Nicaragua o Paraguay, pero no puede ser también institucional, como lo es hoy en Brasil y en Perú.

Finalmente, y tal vez lo más importante, los regímenes militares difieren agudamente en sus metas programáticas y en sus consecuencias. En algunos países, particularmente en América Central y en el Caribe, los ejércitos han servido principalmente para enriquecer a los caudillos, a sus amigos militares y a sus cómplices civiles. En otros casos —en Perú a lo largo de 1960 y en Colombia hasta Rojas Pinilla, por ejemplo— las fuerzas armadas han protegido a las oligarquías terratenientes contra los desafíos a su riqueza y poder, aun aquellos provenientes de elementos urbanos de clase media. En pocas situaciones —en Chile en 1924-25, en Brasil durante el período de Vargas, en Argentina bajo Perón y en Panamá y Perú de hoy— los regímenes militares han ayudado a los grupos de clase media, incluyendo al trabajo organizado, a reducir la influencia de las clases dominantes atrincheradas. En tales casos, los ejércitos han ayudado a extender su franquicia y/o otros derechos para nuevos participantes en política, y han agujoneado reformas redistributivas económicas y sociales. Pero todavía en otros casos —en Argentina y Brasil de hoy, y especialmente en Chile— la política de los militares ha sido restringir la participación política, desmovilizar y despolitizar, y aun reprimir.

como eminentemente institucional), como derivado primariamente de la dominación de una facción del ejército, ver Abraham F. Lowenthal, "Peru's Revolutionary Government of the Armed Forces: The First Five Years", en Lowenthal, ed., *Continuity and Change in Contemporary Peru* (Princeton, por aparecer).

V

¿Qué explicar de las políticas dramáticamente diferentes adoptadas por los regímenes militares en algunos países, o aun en puntos sucesivos de la historia de una nación? ¿Qué puede explicar no sólo la frecuencia y nivel de la participación militar en la política de América Latina, sino también sus formas diferentes: directas o indirectas; personales, faccionales e institucionales; intermitentes y a largo término; reformista y regresiva?²⁴

Estudio de casos, tales como aquellos por Potash, Burggraaff, Einaudi y Villanueva, tienden a destacar factores internos institucionales. Discusiones sobre el caso peruano, por ejemplo, subrayan el reclutamiento y promoción de oficiales de la clase media provincial; su programa de capacitación, particularmente el curso del CAEM y la experiencia de muchos oficiales en los Estados Unidos, sus dificultades históricas con la consecuente desconfianza de los civiles; y la experiencia de oficiales superiores que tuvieron que liquidar los brotes de la guerrilla a mediados de 1960. Estos factores son escasamente irrelevantes, pero los datos comparativos sugieren que ninguno, por sí mismo, es suficiente explicación para la evolución militar peruana. Muchos cuerpos de oficiales de América Latina provienen predominantemente de la clase media de provincia, pero pocos (si es que hay) igualan la actual posición del ejército peruano.²⁵

El curso del CAEM peruano es excepcional entre los países latinoamericanos, pero de ninguna manera único, y muchos oficiales que se han graduado de instituciones casi equivalentes en Argentina y

²⁴Amos Perlmutter, en un artículo basado principalmente en los casos del Medio Oriente y Asia, pero explícitamente generalizado a África y América Latina, distingue entre dos subtipos de regímenes militares institucionales: "tipos de árbitros" y "tipos de gobernantes". Los "tipos de árbitros" son sólo brevemente directos, si es que lo son; están "orientados profesionalmente" y poco interesados en ideologías políticas de organización. Los "tipos de gobernantes" son generalmente más a largo plazo y directos, para sumergir las consideraciones profesionales a otras, y están mucho más preocupados en la ideología y la organización. Pero la observación de Perlmutter sobre la orientación profesional no parece ser posible de aplicar en el contexto latinoamericano (ej., Perú y Brasil), a no ser que se defina "orientación profesional" como excluir la responsabilidad civil a largo plazo, en cual caso el punto de Perlmutter es más bien circular. Ver Perlmutter, "The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Politics", *Comparative Politics*, I (abril 1969), pp. 382-404.

²⁵Fitch muestra que los oficiales ecuatorianos provienen de orígenes sociales y económicos muy similares a los de sus colegas peruanos, p. ej., ver Fitch (fn. 8), pp. 248-49.

Brasil han emergido con actitudes y preferencias políticas muy diferentes de aquellas declaradas por sus contrapartes peruanos. Además, ni siquiera los proponentes más extravagantes del impacto de la educación discutirían el que un curso de nueve meses para profesionales maduros, o aun períodos más cortos de exposición a un entrenamiento por parte de extranjeros pueda afectar fundamentalmente sus valores y conducta.

Otros ejércitos, en América Latina y otros lugares, han emergido de la lucha contra la guerrilla determinados a reprimirla, antes que deseosos de amparar el cambio estructural.²⁶

Si las variables internas son insuficientes para explicar la variedad de los roles políticos jugados por los ejércitos latinoamericanos, ¿qué sucede con los argumentos que atribuyen la conducta política "militar" no a las características sociales y de organización del "establishment" militar sino a la estructura política e institucional de la sociedad?²⁷ José Nun, en su ensayo sobre *The Middle-Cass Military Coup*, indica que los ejércitos en América Latina han actuado generalmente como representantes de los cambiantes intereses de la clase media, compensando la "inhabilidad de esta clase para establecerse por sí misma como un grupo hegemónico bien integrado"²⁸. Samuel Huntington elabora esta visión, caracterizando a las fuerzas armadas a través del mundo como "guardianes de la expansión de la participación política en una sociedad pretoriana, su papel histórico es el de abrir la puerta a la clase media y de cerrársela a las clases bajas".²⁹

La hipótesis de Nun y Huntington, si bien trata de oscurecer tal vez el carácter y los intereses heterogéneos de la "clase media" en muchos países latinoamericanos y de disminuir los efectos de las influencias internacionales en su conducta, representa un avance analítico importante. Clarifica cómo los militares pueden ser reformistas en un contexto y reaccionarios en otro, mientras persiguen líneas de acción más o menos consistentes. El análisis de Virgilio Rafael Beltrán sobre los diferentes tipos de participación militar en Argentina, por ejemplo, muestra que el ejército no estuvo nunca alineado con el sector popular en contra de la "clase media", pero que algunas veces se unió a agrupaciones de clase media, primero contra la minoría oligárquica y luego contra la mayoría.³⁰

²⁶Este parece haber sido el caso, por ejemplo, en la República Dominicana y Bolivia. Para otro caso donde las actividades contrainsurgentes han estimulado aparentemente el interés militar en las reformas estructurales, ver Maullin (fn. 8).

²⁷Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, 1968), p. 194. Para una formulación anterior, si bien útil, ver Gino Germani y Kalman Silvert, "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America", *European Journal of Sociology*, II (1961), pp. 62-81.

²⁸Ver Nun (fn. 10), p. 112.

²⁹Huntington (fn. 27), p. 222.

³⁰Beltrán (fn. 8).

Pero las hipótesis que relacionan el rol político de los militares con los niveles y tipos de participación de la clase media explica menos de lo que parece. El que oficiales militares de clase media actúen —en una circunstancia particular o aun en muchas— compatiblemente con los intereses generales de la clase media no prueba que los oficiales están protegiendo a la clase media. Como replica Fitch (en el contexto del Ecuador) la “fuerte autoidentificación corporada de los militares con la institución militar, antes que su identificación como miembros de la clase media”, puede explicar mejor su posición política³¹. Si coinciden los estrechos requerimientos institucionales con los intereses generales de clase, la explicación puede estar relacionada con respuestas comunes a problemas similares antes que a alguna similitud de origen o de interés percibido. Este punto es importante porque hay casos —Argentina a principios de los 30, Perú en 1968— en que un grupo militar depuso un régimen eminentemente de clase media. El caso peruano, en el cual el programa militar revolucionario parece haber ido más allá de lo que sólo una fracción de la clase media peruana puede apoyar, plantea esta pregunta muy agudamente. Pero la aproximación Nun-Huntington, por sí misma, también falla en detallar otros casos —por ejemplo— el carácter sustancialmente deferente de la participación militar en la política argentina entre 1955 y 1966, desde “legalistas” hasta gobernantes a largo término. ¿Cómo pueden ser explicadas tales excepciones?

Los escritores más persuasivos subrayan la influencia y la interacción de factores macrosociales con aquellos internos de la institución militar³². Stepan, por ejemplo, mantiene que si bien el rol político de un ejército no puede ser deducido de sus características organizacionales, este último afecta en forma importante el ejercicio militar de un rol estructurado en gran parte por fuerzas sociales más amplias. O'Donnell enfatiza la interrelación de las fuerzas sociales e institucionales en Argentina, arguyendo que el nivel de “profesionalización” militar es una variable clave, pero que su impacto está condicionado por un asentamiento sociopolítico más amplio. “La profesionalización de las fuerzas armadas en un contexto pretoriano plantea el punto crítico desde el cual la intervención militar se hace probable”, expresa O'Donnell, implicando que mientras más “profe-

³¹Fitch (fn. 8), pp. 331-32.

³²La mejor literatura reciente sobre los roles políticos de los ejércitos africanos comparten este énfasis. Ver, por ejemplo, Claude E. Welch, “Radical and Conservative Military Regimes: A Typology and Analysis of Post-Coup Governments in Tropical Africa”, trabajo presentado en la Convención de 1973 de la American Political Science Association, New Orleans; y Henry Bienen, “Military and Society in East Africa: Thinking Again about Praetorianism”, *Comparative Politics*, VI (julio 1974), pp. 489-517.

sional" es el ejército, es menos probable que ocurra una pronta "intervención".

Pero, "una vez que es alcanzado este punto, la intervención militar se produce con mayor cohesión, con una ideología comprensiva justificatoria, y con el propósito de obtener metas mucho más ambiciosas que aquellas existentes en golpes llevados a cabo por fuerzas armadas menos profesionales".⁸³

VI

Tal vez la serie más interesante de preguntas con respecto a la participación militar en política —poco discutida hasta ahora— se refiere a los efectos de un gobierno militar⁸⁴. ¿Cómo difieren los regímenes militares de sus contrapartes civiles, predecesores y sucesores? ¿Qué diferencia hace el que lleven o no uniforme los políticos, técnicos y burócratas?

El esfuerzo más sistemático y comprensivo para lidiar con las consecuencias de un gobierno militar en América Latina es el trabajo de Philippe Schmitter, *Military Intervention, Political Competitiveness, and Public Policy in Latin America: 1950-1967*⁸⁵. Haciendo notar que el supuesto impacto de diferentes tipos de regímenes sobre políticas públicas raramente va acompañado por evidencia, Schmitter esboza la literatura para formular una serie de "hipótesis especulativas contradictorias", susceptibles de comprobarse frente a datos socioeconómicos disponibles, e indicadores de las variables sobre políticas públicas (Schmitter limita su revisión al análisis de los gastos; las dimensiones de la libertad civil, por ejemplo, son ignoradas deliberadamente). Algunos de los argumentos de Schmitter pueden amedrentar a los actores poco familiarizados con las técnicas analíticas cuantitativas y su argot; aquéllos no tan limitados pueden cuestionar su ecléctica aplicación de algunos métodos y preguntarse acerca de la calidad de los datos básicos⁸⁶. Sin embargo, Schmitter proporciona un

⁸³O'Donnell (fn. 8), 32 (traducción mfa).

⁸⁴El volumen que Schmitter ha editado (fn. 18) contribuye mucho menos en este punto de lo que su título promete. Sólo el ensayo de Weaver trata sistemáticamente los efectos del gobierno militar.

⁸⁵El ensayo de Schmitter aparece en Morris Janowitz y Jacques Van Doorn, eds., *On Military Intervention* (Rotterdam, 1971), pp. 426-506. Cf. Eric Nordlinger, "Soldiers in Mufti: The Impact of Military Rule Upon Economic and Social Change in the Non-Western States", *American Political Sciences Review*, LXIV (december 1970), pp. 1131-48.

⁸⁶Para una crítica de la metodología de Schmitter, ver Barry Ames y Edward

punto de partida muy útil, sugiriendo algunos de los efectos que diversos tipos de regímenes pueden tener sobre los modelos y resultados de las políticas públicas. Los regímenes militares aparentemente gastan más que sus contrapartes civiles en "defensa" y menos en bienestar social; los más altos gastos en defensa se producen cuando los militares son gobernantes intermitentes³⁷. Este tipo de régimen afecta "cuánto los políticos latinoamericanos pueden extraer de su medio ambiente (por ejemplo, gastos y entradas totales del gobierno), sobre quiénes caerá el peso de este proceso extractivo (p. ej., impuestos), cuánto de estos escasos recursos retornarán dentro del sistema para desarrollo (p. ej., inversión pública), y qué grupos sociales serán beneficiados (p. ej., gastos sectoriales)". Pero "los indicadores del comportamiento total del sistema (productos) son mucho menos afectados, predeciblemente, por el tipo de régimen que los indicadores de asignaciones gubernamentales directas (inversiones). El volumen que los países latinoamericanos invierten, industrialicen, aumenten sus PNB, eleven su costo de vida, crezcan en lo referente a inscripciones escolares y/o realicen intercambio de productos con el extranjero, parece más el producto de factores ambientales o ecológicos que actos voluntarios de políticas agrupadas de acuerdo a su competencia o status civil-militar".³⁸

El ensayo de Schmitter, si bien hace uso imaginativo de una amplia variedad de datos disponibles, enfatiza la necesidad de datos mejores y más comprensivos en países específicos. Aún más, como sugiere el mismo Schmitter, su estudio indica la necesidad de un cuidadoso análisis de la causalidad y el proceso en casos individuales o pares de casos, conformándose a/o desviándose de los patrones modales. Hasta ahora, sin embargo, hay un solo estudio de tal tipo. Barry Ames, en *Rhetoric and Reality in a Militarized Regime: Brazil after 1964* indica cómo el gobierno militar de Brasil y sus predecesores civiles manejaban una serie de temas: habitación, impuestos y políticas educacionales³⁹. Sugiere que el proceso de diseñar políticas no se diferencia de igual forma en las diversas áreas de temas de un tipo de régimen al otro; más bien, éste difiere de acuerdo a la prioridad dada a un tema particular por los militares, el

Goff, "A Longitudinal Approach to Latin American Public Expenditures", trabajo presentado en la Convención de 1973 de la American Political Science Association, New Orleans, pp. 9-11. Ver también Weaver (fn. 18), pp. 93 y ss.

³⁷Sobre gastos militares, sin embargo, cf. G. E. Heare, *Latin American Military Expenditures, 1967-1971* (Departamento de Estado, Washington, D. C., 1973) para un argumento de que "existe en realidad poca correlación entre gastos militares y el grado de poder militar en el gobierno".

³⁸Schmitter (fn. 35), pp. 492-93.

³⁹Ames (fn. 8).

grado (si lo hay) de compromisos políticos previos y metas claramente articuladas, y la fuerza de los grupos de clientes.

El análisis de Ames, como el de Schmitter, sugiere que los regímenes militares afectan a las políticas públicas, pero no tanto como ellos o sus críticos afirman. Pero, reunir todos los regímenes militares y distinguirlos de los regímenes civiles bien puede ser profundamente confuso. Como presume O'Donnell, ciertas circunstancias sociales pueden producir regímenes, ya sea civiles o militares, que se asemejen entre sí mucho más que lo que se asemejan entre sí otros regímenes militares o civiles bajo circunstancias socioeconómicas diferentes⁴⁰. La incipiente literatura sobre la formación de políticas públicas en América Latina debería iluminar este punto.

VII

La reciente literatura sobre el rol político de las fuerzas armadas de América Latina es extensivo, basado empíricamente y cada vez más sutil en lo conceptual. Las diferencias obvias entre las actividades políticas y los impactos de los ejércitos en países como Brasil y Perú, República Dominicana y Argentina, Bolivia y Chile —más aún, las grandes diferencias entre las respectivas instituciones militares y entre los roles políticos jugados por el ejército en épocas diferentes en la historia dada de un país— han disuelto las presunciones fáciles sobre la naturaleza de la influencia militar en la política latinoamericana. Se hace cada vez más claro el que los ejércitos participan en la política latinoamericana de diferentes maneras, y que no existe una explicación simple para todo eso. Más importante, se hace evidente que aproximaciones relacionando las características de instituciones militares con el contexto social en el cual operaban proveen los caminos más promisorios para explicar los diversos roles políticos jugados por los oficiales latinoamericanos.

¿Qué queda por hacer?

1. Son necesarios estudios de casos adicionales para ayudarnos a analizar cómo los roles políticos de los ejércitos se han desarrollado dentro de los diferentes contextos nacionales, por qué a veces hay golpes y otras no, por qué los regímenes militares a veces son breves

⁴⁰David Ronfeldt (fn. 7) expresa que la línea entre los regímenes "civiles" y "militares" es a menudo borrosa, y que muchos países latinoamericanos están gobernados generalmente por coaliciones cívico-militares.

y a veces largos, a veces réformistas y otras reaccionarios, cómo los ejércitos han sido afectados por cambios macrosociales e institucionales, y qué efectos han tenido las diversas formas de participación militar en la política nacional y en la planificación. La investigación en casos donde la participación militar se ha hecho menos abiertamente (p. ej., Venezuela), o donde el gobierno militar se ha atrincherado (p. ej., Perú), debería ser de creciente interés.

2. Un análisis sensitivo contextual es particularmente necesario sobre cómo los ejércitos gobiernan en América Latina, qué coaliciones forman, a qué clientes responden, cómo hacen y ejecutan decisiones, y generalmente, cómo, cuando y por qué la sustancia y el estilo de los regímenes militares difieren en América Latina de aquéllos de los gobiernos civiles.

3. Se requiere investigación en pares de casos elegidos para destacar categóricamente diferencias significantes: Perú y Brasil, Argentina y Chile, Panamá y Nicaragua, por ejemplo. Se debe dar énfasis particularmente a aspectos específicos institucionales que pueden variar de país a país: reclutamiento, socialización y modelos de entrenamiento, por ejemplo. Puesto que puede ser poco realista esperar que los investigadores individuales obtengan el necesario grado de acceso a las instituciones militares en más de un país, parecen indicados proyectos colaborativos cuidadosamente designados.

4. El cómo los soldados afectan la política latinoamericana debe compararse con lo que sabemos acerca de su papel en otros lugares, particularmente en otras regiones del Tercer Mundo. Escritos "neorealistas" sobre el Medio Oriente y Asia distorsionaron las percepciones de los norteamericanos sobre los militares latinoamericanos en los años 60.⁴¹

⁴¹Los escritos de Johnson (fn. 5) fueron influidos por la creciente literatura sobre participación militar en la política del Medio Oriente y Asia, una literatura que tiende a exagerar el progresivo impacto de la intervención militar, aun en Asia, al deducir demasiado de las características formales de los ejércitos. Ver Robert M. Price, "A Theoretical Approach to military Rule in New States: Reference Group Theory and the Gahnian Case", *World Politics*, XXIII (abril 1971), pp. 399-430. Para 1970, los escritos revisionistas eran generalmente escépticos sobre el supuesto impacto progresivo de la participación militar, particularmente en la política africana. Ver Claude Welch, ed., *Soldier and State in Africa: A comparative Analysis of Military Intervention and Political Change* (Evanston, Ill., 1970); y Anton Bebler, *Military Rule in Africa: Dahomey, Ghana, Sierra Leone, and Mali* (New York, 1973).

Escritos sobre América Latina, a su vez, han llevado a confundirse a los estudiosos cuando éstos tornan a analizar los ejércitos sudamericanos⁴². Recientes escritos "revisionistas" sobre el rol militar en la política africana y árabe, junto con aquellas que hemos revisado aquí sobre América Latina, debieran ayudar para una mutua corrección de enfoques.⁴³

El reto intelectual es sintetizar e integrar dentro de una formulación teórica inclusiva la hasta entonces abundante literatura sobre los roles políticos jugados por el ejército en América Latina y en otras regiones. No es posible en este breve ensayo abordar este desafío final. Puede ser apropiado, sin embargo, avanzar en una proposición sugerida por la literatura revisada aquí: que la relación entre el nivel de institucionalización militar y la institucionalización de los procedimientos políticos civiles puede ser una clave determinante sobre los diversos roles políticos que juegan los oficiales.⁴⁴

Como indica Huntington, la única variedad más importante que afecta la participación militar en política es la relación entre el panorama de la participación política y la fuerza (autonomía, coherencia, complejidad y adaptabilidad) de instituciones políticas civiles. Dondequiera que la participación popular excede la capacidad de las instituciones políticas para canalizarlo en una forma regularizada, estable, aparece el "pretorianismo" de una clase o de otra, no importando cuál es el nivel absoluto de participación popular. La actividad política extensiva es realizada no sólo por soldados sino también por sacerdotes, estudiantes y líderes laborales.

Sin embargo, importantes variaciones marcan el espectro de casos "pretorianos". Algunos ejércitos "moderan" o "arbitran"; otros "dirigen" o "conducen". Algunos actúan abiertamente sólo por breves períodos, otros toman el poder por un largo tiempo. Algunos presionan por políticas progresivas y redistributivas; otros son conservadores, si es que no son reaccionarios.

Huntington postula el hecho que el impacto político del gobierno militar varía con el nivel de la participación política civil. En la fase "oligárquica" de participación limitada, los caudillos militares (como los líderes civiles) no desafían la estructura de poder y

⁴²Ver Welch (fn. 32), p. 2.

⁴³Además de los trabajos previamente citados, tengo en mente particularmente los libros revisados en Decalo (fn. 22) en Amos Perlmutter, "The Arab Military Elite", *World Politics*, XXII (enero 1970), pp. 269-300, y en Aristides Zolberg, "The Military Decade in Africa", *World Politics*, XXV (January 1973), pp. 309-31.

⁴⁴Para formulaciones comparables ver A. R. Luchham, "A Comparative Typology of Civil-Military Relations", *Government and Opposition*, VI (winter 1971), pp. 5-36; y Claude Welch, Jr., y Arthur Smith, *Military Role and Rule*, (N. Scituate, Mass.), 1974.

las compensaciones; ellos sólo intentan asegurarse de que se beneficiarán de ello. Los ejércitos que entran en política durante el período de la participación de la expandida clase media en una sociedad previamente aristocrática son capaces de jugar un papel "radical", abriendo el sistema y redistribuyendo recursos y recompensas más equitativamente de lo que había sido hecho previamente. Pero el impacto del compromiso militar en una política de gran participación (p. ej., en la "masa pretoriana") está destinada a ser restrictiva y represiva, sostiene Huntington, puesto que la mayoría popular amenaza ahora las prerrogativas de la clase media, incluyendo a las fuerzas armadas.

El persuasivo argumento no puede explicar totalmente, sin embargo, por qué la participación militar en diferentes sociedades "pretorianas" varía tanto en duración, intensidad y estilo. ¿Por qué los oficiales en Perú y Panamá parecen ir mucho más allá de los políticos civiles en su sello reformista, por ejemplo? O bien, ¿por qué el compromiso militar con la política de Santo Domingo, Haití y Nicaragua está mucho más cercana a un despojo de bandidos que a un ejercicio institucional de responsabilidad nacional?

Un estudio de los diferentes niveles de la fuerza institucional entre los ejércitos latinoamericanos y la fuerza comparativa de las organizaciones civiles y militares en países específicos puede ser muy clarificador en esta conexión.

La fuerza institucional de un ejército puede medirse, al menos groseramente, en referencia a 1) sus recursos (p. ej., el porcentaje del PNB y del gasto nacional en defensa, el porcentaje de los hombres elegibles para el ejército, gastos por soldado), 2) su nivel profesional (p. ej., años de escolaridad requeridos por oficiales superiores, el número de periódicos militares que se publican, el grado hasta el cual el logro académico y otras medidas "objetivas" afectan las promociones); y 3) su cohesión institucional y su coherencia, reflejada también por su autonomía en tales esferas como enrolamiento, asignaciones y promociones.

Si se fuera a graduar la fuerza institucional del pasado y el presente de los ejércitos latinoamericanos, sospecho que descubriríamos que el compromiso militar en política cambiaría en una forma curvilínea en la medida en que los ejércitos aumentan su fuerza organizativa y su coherencia⁴⁶. En los más bajos niveles de la institucionalización militar, los oficiales participarán abiertamente en política, frecuentemente, con una base personalista, y a menudo por largos períodos. Al nivel intermedio de la institucionalización militar, después que la "profesionalización" ha sido enfatizada, los ofi-

⁴⁶Ver, por ejemplo, los sugestivos datos discutidos por Fitch (fn. 8), pp. 106-112.

ciales tienden a participar menos abiertamente (y si abiertamente, por períodos más breves) que en una etapa anterior, tal vez porque ellos están protegiendo su autonomía corporada aún frágil. En esta etapa intermedia, las tensiones son comunes entre el liderazgo personalista y las consideraciones institucionales, no es raro para los oficiales más profesionales (los mejor educados, menos dependientes de lazos políticos por sus promociones previas, etc.) desplazar eventualmente al caudillo y restaurar el gobierno civil. En una etapa aún más alta de institucionalización militar, a su vez, los ejércitos son susceptibles de nuevo de jugar un rol abierto, esta vez directivo y a largo término, a medida que los oficiales obtengan un sentido autoconfiado de autonomía corporada, y aun superioridad. En esta etapa, "la intervención" puede ser reticente, pero cuando llega será probablemente intensiva y de larga duración.

Sería también de interés analizar la relación entre la fuerza de las instituciones militares, la fuerza de las instituciones civiles y el nivel de la participación política civil. Si la institucionalización militar desacompaña la evolución de los partidos y otras instituciones civiles, el gobierno militar a largo plazo, directivo, se hace posible. El impacto del compromiso militar variará sin embargo, con el nivel de movilización y participación. En una etapa intermedia, los oficiales pueden ayudar con confianza a expandir la participación y aun a redistribuir recompensas, asegurándose por su fuerza predominante que sus propios intereses corporados no han sido dañados. A un alto nivel de participación, el gobierno por parte de un ejército bien institucionalizado puede ser igualmente abierto, directivo y extendido. Pero como el gobierno militar es ocasionado precisamente porque la participación de masas estaba considerada como una amenaza para las fuerzas armadas, su impacto será restrictivo y regresivo.

Contrariamente, cuando la institucionalización militar se queda atrás, como ocurre en muchos países de América Central y del Caribe, en el nivel intermedio de la participación civil, y tal vez en Uruguay a un nivel más alto, las consecuencias son también predecibles. En el nivel intermedio de participación, los oficiales están predispuestos a participar abiertamente, como instrumentos personalistas, y por períodos más extensos que lo que es característico de políticas tales en unidades más profesionales. A un nivel más alto de participación, los oficiales participarán menos abierta y directivamente que lo que harían ejércitos altamente institucionalizados, generalmente asociados con situaciones de alta participación.

Los siguientes argumentos obviamente necesitan elaboración y comprobación. No hay duda que necesitan ser calificados más profundamente, en participar en lo que respecta al impacto de la ex-

perencia específica previa de cada país en la participación de los militares en política, y del relativo compás del crecimiento económico y de movilización social en cada país⁴⁶. Se ofrece en esta forma preliminar, sin embargo, como una contribución al proceso de formación de teorías a que invita claramente la extensiva literatura sobre los ejércitos y la política en América Latina.

⁴⁶Ver David Collier, "Timing of Economic Growth and Regime Characteristics in Latin America", sin publicar (Indiana University, 1973).