

IRVING LOUIS HOROWITZ

EL MILITARISMO EN AMÉRICA LATINA *

CUALQUIER examen social científico de los sistemas militares de América Latina debe reconocer desde un principio los diversos rasgos que los distinguen de los establecimientos militares existentes en las regiones altamente desarrolladas del mundo. Estos aspectos pueden conceptuarse en términos de dos grupos coordinados. El primer grupo comprende: *a)* los sistemas militares latinoamericanos cuya finalidad primordial es mantener un control interno más que sostener una lucha territorial internacional; y, en consecuencia, *b)* por grande que sea su adelanto en lo que se refiere a armamento y organización, la función de la milicia es más política que profesional. El segundo grupo *c)* son los sistemas militares latinoamericanos que mantienen una consistente postura nacionalista como el único apoyo de la soberanía; sin embargo *d)* aunque su ideología nacionalista sea muy firme, los ejércitos dependen de la ayuda y el suministro exteriores para su funcionamiento, y sólo de este modo pueden conservar el lugar que actualmente ocupan en las estructuras nacionales del poder.

Sólo si se empieza con la apreciación de los papeles contradictorios y de las demandas de la milicia latinoamericana —de la tirantez que existe entre los elementos subordinados y los supraordinados, entre la autonomía doméstica y la dependencia internacional— será posible demostrar los problemas esenciales de América Latina y asegurar, al menos parcialmente, una perspectiva adecuada de los mismos.

I. La élite militar: fuente de estabilidad e inestabilidad

Nada parece ser más difícil de predecir que la estabilidad gubernamental de América Latina; o más bien, nada puede predecirse con mayor seguridad que la inestabilidad gubernamental de América Latina. Si se formula el problema de acuerdo con la primera afirmación, sobre-

* Este trabajo es un capítulo del libro de próxima aparición titulado *Elites in Latin America*, editado por Seymour Martin Lipset y Aldo Solari. Nueva York: Oxford University Press, Inc. 1966. El material que comprende no puede ser reproducido en forma alguna sin la autorización escrita tanto del autor como de los editores.

viene el desaliento ya que nadie es tan audaz como para predecir la supervivencia de un sistema político en un área del mundo donde los *coups d'état* o los *golpes de estado*, como también se les conoce, son lugares comunes sociales.

Por otra parte, la misma falta de seguridad con respecto a la estabilidad abre un camino real a la investigación de la historia natural de la interacción militar con otros sectores de la autoridad estatal.¹

Dentro de un periodo de cincuenta meses, de 1962 a 1964, fueron depuestos ocho regímenes constitucionalmente elegidos: Miguel Ydígoras Fuentes, en Guatemala; Carlos Julio Arosamena, en Ecuador; Juan Bosch, en la República Dominicana; Ramón Villeda Morales, en Honduras; Arturo Frondizi, en Argentina; Manuel Prado, en Perú; Víctor Paz Estenssoro, en Bolivia; y el "pez más gordo" de todos, João Goulart, en Brasil. La fuerza de las armas venció al sostén de la retórica panamericana, y los cismas políticos invalidaron a las alianzas sociales, para el progreso o de cualquier otro tipo.² En cada caso, una contrarrevolución militar evitó eficazmente que una nación diera sus primeros pasos vitales hacia el desarrollo, o sea, a la movilización e integración de las masas. Y en cada caso la contrarrevolución fue llevada a cabo en nombre del anticomunismo y el honor nacional.

Por otra parte, el dramático papel del ejército —aunque a menudo transitorio— en los peculiares movimientos revolucionarios de México (1910-1920); Guatemala (1950); Bolivia (1952); Cuba (1959); y Brasil (1962) es un testimonio adecuado del hecho de que el ejército latinoamericano, en función y estructura, de ningún modo está ligado en forma intrincada a la protección del *status-quo* económico o la preservación de las estancadas facciones políticas. El hecho de que el ejército pueda funcionar, tanto como una agencia de cambio social radical y como una institución que evita este cambio, requiere de un preciso sistema de cálculo de los indicadores principales tanto de la revolución como del militarismo. Los establecimientos militares de América Latina juegan distintos papeles en los diferentes países. Al mismo tiempo, el desempeño de sus papeles puede ser contradictorio, aun dentro de un mismo país.

En América Latina, con frecuencia se identifica al ejército con el último tribunal de redención nacional, aunque al mismo tiempo se reconoce ampliamente que el ejército reprime los procesos democráticos y

¹ Para un cálculo de las posibilidades del estudio científico del militarismo en América Latina, ver Lyle N. McAllister, "Civil-Military Relations in Latin America", *Journal of Interamerican Studies*, vol 3, núm. 4, julio, 1961, pp. 341-350.

² Ver Edwin Lieuwen, *Generals vs. Presidents: Neomilitarism in Latin America*. Nueva York: Frederick A. Praeger, 1964.

constitucionales más a menudo y más dolorosamente que ninguna otra fuerza social del hemisferio. El ejército ha sido el baluarte tradicional de las cruzadas anticomunistas, sin lo cual, como lo aseveran diversos análisis, casi todas las repúblicas latinoamericanas se encontrarían más a la izquierda de lo que actualmente están. Al mismo tiempo, durante la década de los sesenta, mientras la política izquierdista de masas declina en todas partes, el izquierdismo militar ha estado creciendo en climas políticos tan diversos como lo son México, Guatemala, Brasil y Cuba.

El "socialismo desde arriba" es un llamado de unión tan poderoso en algunas élites militares como lo fue la "cruzada anticomunista" en la última década. El militar, dentro de la tradición del caudillo, permanece como un ejemplar fuera de la ley, tanto en su conducta pública como en los antidemocráticos procesos de su acción política. Aun así, lleva a cabo sus *golpes* en nombre de la ley, la legitimidad, el orden y la seguridad. Finalmente, debe mencionarse que el ejército latinoamericano en ninguna parte del continente puede calificarse de sector autosuficiente y autopromotor y, sin embargo, debe insistirse (y algunas veces apropiadamente) en que sólo el ejército está autorizado a jugar el papel de guardián de la moralidad nacional y del tesoro nacional.

II. Tipos amplios de élites militares

En cualquier nación adulta son posibles dos amplios tipos de establecimientos militares: un ejército *profesional* que se encuentra bajo la supervisión directa de líderes políticos civiles, y un *ejército* político que se considera responsable a sí mismo de la definición y delegación de la autoridad política. Con excepción de Estados Unidos, Canadá, Uruguay, México y Costa Rica, todos los gobiernos americanos han politizado a sus fuerzas militares.³ En general, hay una marcada correlación entre una etapa avanzada de desarrollo económico y la especialización profesional de los roles militares, lo que bien puede ser una de las razones de que en *el pasado* los establecimientos militares políticamente autónomos de América Latina se mostraran renuentes a actuar como promotores del crecimiento económico. En ausencia de tales patrones firmes de desarrollo, los militares formulan normas que no guardan consideración alguna a las "salvaguardas" constitucionales.

³ Sin embargo, debe mencionarse que naciones como Uruguay y Costa Rica, si bien no tienen una política militar, tampoco tienen una milicia profesional. Estos países podrían designarse como casos límite, esto es, naciones sin un eje militar palpable.

Dentro de esta estructura de establecimientos militares políticamente autónomos en lo interno, hay variaciones importantes y considerables. Un agudo comentarista de asuntos latinoamericanos delimitó cinco tipos: 1, el caudillismo, en el cual el líder es invariablemente un oficial de las fuerzas armadas; 2, el de mutua colaboración, en el cual el poder reside en la milicia pero se permite que exista una política de partidos al modo civil; 3, el de orientación, que evita que las formas desviacionistas de la política alcancen el poder, mientras que no se interfieran las normas tradicionales o constitucionales; 4, el consensual, en el que existe un gobierno civil con el consentimiento tácito del ejército, pero sin interferencia; 5, el de veto, en el que el ejército actúa como una facción para y por sí misma, pero no tiene fuerza política.⁴

La característica de las clases socioeconómicas latinoamericanas consiste en que cada una de ellas afirma que sus intereses son primordiales para la definición de los intereses nacionales. Así, los intereses nacionales parecen no ser sino el conjunto de los intereses particulares. Las organizaciones obreras creen que sus intereses merecen absoluta prioridad; la Iglesia actúa como un interés específico con privilegios a largo plazo; y las clases mercantiles se consideran autorizadas para exigir prioridades semejantes. Mientras cada sector intenta generalizar sus metas como si fuesen el interés nacional, la sombra de estos intereses específicos es demasiado grande y evidente para engañar a nadie.

El ejército tiene una ideología muy bien definida de salvación y redención nacionales; se observa a sí mismo como la única fuerza capaz de unificar la política nacional y reforzarla en intereses seccionales por medio de la fuerza de las armas si no es que por medio de la ley. Las fuerzas armadas se consideran el estabilizador de la contienda entre las clases sociales, lucha que resulta más amarga por el abismo que existe entre la riqueza y la pobreza. En Brasil y México, esta doctrina del factor estabilizador lleva al ejército a actuar como perro guardián de las empresas nacionalizadas y los grupos empresariales,⁵ y emana de los orígenes directamente nacionalistas del moderno movimiento brasileño lla-

⁴ K. H. Silvert: "Political Change in Latin America", *The United States and Latin America* (segunda edición), editada por Herbert L. Matthews. Nueva York: Prentice-Hall, Inc., 1963, pp. 73-75. Para un estudio más general acerca de los mismos puntos, ver K. H. Silvert: "National Values, Development, and Leaders and Following". *International Social Science Journal*, vol. xv, núm. 4, 1963, pp. 560-570.

⁵ Se encuentran algunas monografías interesantes acerca de la función de las clases sociales en las áreas selectas de América Latina, en la obra de Helio Jaguaribe, *Burguesía y proletariado en el nacionalismo brasileño*. Buenos Aires: Editorial Coyoacán, 1961; y Miguel Othón de Mendizábal, *Las clases sociales en México*. México, D. F. Sociedad Mexicana de Difusión Cultural, 1961 (circa); y Pablo González Casanova, *La democracia en México*. México, D. F.: Editorial Era, 1965.

mado *tenentismo* y las presiones del campesinado sobre el ejército mexicano. En Argentina y Perú las funciones militares consisten en impedir el dominio de algún partido político de masas como los *peronistas* y los *apristas*. Éstos, a su vez, tienen como procedencia los orígenes oligárquicos y la actual clase media, que son la base de las *fuerzas armadas* argentinas y peruanas.⁶

Hay muy poca evidencia de que el militarismo resista una interpretación democrática. La ideología del militarismo descansa sobre el uso despótico de la fuerza para reprimir los movimientos políticos nacionales, que a su vez se oponen a las pretensiones del ejército de ser la única fuerza nacional. De hecho, por norma general las pretensiones del ejército son tan parciales y limitadas a cierto número como las otras. De cualquier modo, el militarismo latinoamericano no es uniforme ni en sus metas ni en las fuentes de su inspiración organizadora.

El ejército se rinde cada vez más al control político directo, excepto durante cortos periodos aislados. Tiene la fuerza suficiente para evitar que los gobiernos que le son desfavorables ejerzan su autoridad, pero no la tiene para gobernar por cierto tiempo. Esto debe considerarse como uno de los motivos fundamentales de la inestabilidad de los gobiernos latinoamericanos. Dicha inestabilidad puede ayudar a democratizar la situación latinoamericana si se evita el anquilosamiento de cualquier complejo político y se reducen los efectos de una burocracia que está actualmente superdesarrollada.

Aun ahí donde las formas de organización militar tienden a ser míméticas y tratan de reproducir los estilos militares europeos, la estructura social y los orígenes clasistas del poder en América Latina siguen una tendencia "asimilacionista". Aun así, el peronismo, que tiene evidentes afinidades ideológicas con el fascismo, no puede ser estudiado como una copia al carbón. Como se sabe, Perón asumió el poder a consecuencia de su posición militar y por las acciones previas de las fuerzas armadas. Por supuesto, Hitler y Mussolini, en cierta medida, llegaron al poder a pesar del ejército, si bien posteriormente hicieron uso del poderío armado para la guerra, propósito ajeno a las ideas de Perón, pese a las valientes palabras acerca de la hegemonía de Argentina en la parte austral del continente. No sería inadecuado apuntar que el ejército ha funcionado en forma directamente opuesta en las experiencias argentina y europea.⁷ Debiera agregarse que Perón no sólo asumió el poder

⁶ Cf. Robert J. Alexander, "Brazilian Tenentismo", *Hispanic American Historical Review*, vol. 36, núm. 1, mayo, 1956, pp. 229-42; y Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, ed. rev. Nueva York: Frederick Praeger, Inc., 1961.

⁷ K. H. Silvert, "The Costs of Anti-Nationalism: Argentina", en *Expectant Peoples: Nationalism and Development*, editado por K. H. Silvert, Nueva York; Random House, 1963, pp. 364.

como resultado de su posición militar, sino también que perdió el poder precisamente a raíz de la pérdida de su preeminencia militar. Esto también puede observarse en el fenómeno europeo del fascismo, cuando el aparato del Partido Nazi de Hitler destruyó el sistema militar tradicional, así como las bases constitucionales del poder.

III. Militarismo y violencia

El método latino más reciente en el ejército ha sido nulificar una elección o intervenir en la gestión de un régimen ya establecido, en lugar de comprometerse en un *cuartelazo* prolongado. Después de un lapso relativamente breve, las riendas del gobierno retornan a la autoridad civil que por lo general es una facción más conservadora que la derrocada por el *coup*. Éste fue el patrón en Perú y Argentina, en 1962, y en la República Dominicana y Ecuador, en 1963. La razón *prima facie* de la cantidad de cuartelazos es sencillamente que, después de cada uno de ellos, el gobierno recae nuevamente en la autoridad civil. Como tales autoridades carecen a menudo de grupos de poder equilibradores, tendrán que mantenerse en forma constante en contra de la obstinada oposición de una u otra facción militar. El poder ejecutivo no puede mediatizar las demandas de toda la sociedad si depende para su existencia de una máquina burocrática solitaria.

Esto se refleja en la situación ulterior a la Segunda Guerra Mundial, en la que la milicia tiene fuerza suficiente para cancelar las normas democráticas, pero no para mantener el orden político durante un largo periodo. Con cualquier otro sector social en una posición similar, por ejemplo, suficientemente poderoso para desorganizar las operaciones gubernamentales, pero sin la fuerza necesaria para regir exclusivamente, el grado y magnitud del desorden político es en sí mismo consecuencia de la inestable estructura de las clases. El mejor reflejo de la inestabilidad lo es el grado de estados de guerra, disturbios, huelgas, terrorismo y *coups* militares y administrativos (ver cuadro 1). Si el origen de tal violencia surge de la "fuerza" del Estado o de la "violencia" de aquellos que se oponen a la autoridad estatal, es algo difícil de determinar. Pero los hechos del "estado interno de guerra" son suficientemente claros.⁸

⁸ Ver Harry Eckstein (ed.) *Internal War*. Nueva York: The Free Press of Glencoe, 1964.

CUADRO I
 INCIDENCIA DE LUCHAS INTERNAS EN AMÉRICA LATINA
 1946 - 1960*

	Estado de Guerra	Disturbios	Huelgas	Terrorismo a Menor Escala	Terrorismo a Mayor Escala	Motines Militares	Golpes Militares	Golpes Administrativos	Golpes Cuasi-Privados	Complots Militares	TOTALES
Argentina	1	1	10	16	1	5	1	8	1	13	57
Bolivia	1		23	2		5	3	3		16	53
Brasil			27	4	1	2	2	7	1	5	49
Guayana Br.			3								3
Honduras Br.			1								1
Chile			8	1				6		6	21
Colombia	1	1	30	8			2		5	5	52
Costa Rica	3		5	8						3	19
Cuba	1		26	48	2	2	1	7		13	100
Rep. Dominicana			1		1			2		2	6
Ecuador			14	2		6	4	2		13	41
Guayana Fr.			1								1
Guatemala			12	10	7	2	1	5		8	45
Haití			12	13	3		4	3		5	40
Honduras			5	2		1	2			1	11
México			22	5						1	28
Nicaragua	1		2	7	1	1	1	1		2	16
Panamá			17	2	1		3	2		4	29
Paraguay	2		6		1	3	7	1		9	29
Perú			11	2		5	2	2		1	23
El Salvador			2				2			5	9
Uruguay										1	1
Venezuela			15	2		5	4	2		8	36

* Materiales tomados de *Internal War: The Problem of Anticipation* (apéndice 1). Informe presentado al Research Group in Psychology and the Social Sciences, por Harry Eckstein (Smithsonian Institution, 15 de enero, 1962). Fuente original: *Indice del New York Times*.

La elevada incidencia de la contienda civil militarmente inducida, combinada con la ausencia de guerra internacional, pone en claro que en América Latina la milicia ha sido utilizada tradicionalmente para la represión interna más que para afrontar amenazas externas. El mito de que tales regímenes militares, en virtud de sus características de derecha, solidifican la defensa hemisférica, ignora el hecho decisivo de que la milicia, como un obstáculo potente contra la agresión extranjera, resulta extremadamente costosa. Sólo si se cree en la doctrina de que el

aumento de los esbirros armados de "la ley y el orden" conduce a una disminución en la frecuencia de violaciones a las normas legales, se puede afirmar que la milicia es un factor que reduce la tensión en cada país de América Latina. Es más probable el caso de que promover soluciones militares es aumentar la ferocidad, para no mencionar el grado de conflictos civiles en América Latina.

Un establecimiento militar no procede sin apoyo. Hay una tendencia definida entre los sectores de la élite en América Latina a creer que el uso del militarismo se justifica cuando se intenta preservar el patriotismo, si no es que la política. Muchas de las clases sociales privilegiadas aplauden la actual ascendencia del militarismo.

1. Como se podría esperar, la oligarquía terrateniente y los elementos empresariales conservadores ven al militarismo como un medio de redención nacional —una forma de recapturar, o quizá capturar por primera vez— una tajada de prestigio internacional, y de proteger al mismo tiempo sus intereses personales. La nostalgia es un sentimiento muy fuerte en América Latina, y la élite militar está considerada como el guardián de la tradición nacional y de los privilegios de clase.

2. Las clases medias, incluyendo una burocracia enorme y extraordinariamente inepta, sostienen al ejército por el temor de que un gobierno civil que siga su curso natural otorgue inevitablemente el poder a las clases populares numéricamente superiores. En esta forma tiene lugar un regateo informal que intercambia la democratización política por la integración fundamental de la sociedad bajo las normas de la clase media. Como los modelos de carrera militar y de avance burocrático son también formas básicas de la movilidad de clase media, la fusión entre la milicia y las élites mercantiles se solidifica.⁹

3. En el otro extremo del espectro, la clase obrera urbana y los elementos socialistas ven en la élite militar una fuerza que en el peor de los casos es ambivalente, y en el mejor es una fuerza positiva de redención nacional. Parecen aguardar un mesías militar que pueda conseguir para el área latinoamericana lo que el presidente Nasser logró para su país, o lo que el premier Sukarno realizó en Indonesia, es decir, imponer una construcción socialista desde arriba.¹⁰ Esta creencia ha sido re-

⁹ La obra más explícita realizada hasta la fecha acerca del carácter esencial de clase media del militarismo de América Latina es la de José Nun: "La Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Coup", *Trends in Social Science Research in Latin American Studies*. Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, marzo, 1965, pp. 55-91.

¹⁰ Cf. Irving L. Horowitz, "Militarism in Argentina", *New Society*, vol. 1, núm. 39, junio, 1963, pp. 9-12; también Gino Germani y Kalman H. Silvert. "Political, Social

forzada en Brasil y Argentina por los llamamientos populistas (aunque militares) de Vargas y Perón. Como resultado, el papel primordial de la milicia no puede ponerse en tela de juicio seriamente porque, contrariamente a la creencia sentimental, tiene una amplia base de apoyo popular, misma que a su vez está rodeada de una vasta red de soldados armados (reclutados entre las clases populares) y de cuerpos de oficiales (que provienen de las clases media y superior) que aportan una considerable porción del presupuesto y del potencial humano nacionales para solidificar el establecimiento militar.

IV. *Las dimensiones y el presupuesto de los establecimientos militares en América Latina*

El cuadro II indica que el ejército continúa manteniendo un dominio por lo menos numérico sobre las otras ramas de servicio. Lo que el cuadro no muestra es el crecimiento general de la potencia de la fuerza aérea con respecto a los otros servicios. Por ejemplo, Cuba, que difícilmente podía preciarse de tener fuerza aérea en 1960, ahora dispone de la más poderosa de América Latina, desde 1963. En muchas naciones de este continente, el alcance de las operaciones militares totales se fija por medio de un edicto constitucional. Estas unidades máximas son observadas con celo particular por el ejército, que tiene la posibilidad de anular a las otras unidades de servicio si se ignoran o revocan los límites de las dimensiones o los porcentajes militares. Sin embargo, debe mencionarse que la modernización de las fuerzas armadas ha sido ligeramente obstaculizada por las rivalidades acaecidas entre las propias ramas, ya que el ejército solamente ha agregado unidades aéreas a sus pluralidades numéricas considerables.

Aun la mayores cifras del cuadro III que muestran los presupuestos actuales de las fuerzas armadas de América Latina están conservadoramente calculadas. Un experto dijo: "En la mayoría de los países latinoamericanos la milicia recibe el 20 por ciento o más de todos los fondos gastados por los respectivos gobiernos en un año determinado." Como ejemplo, se cita a Argentina, Chile, Perú y Venezuela, cuyos ejércitos reciben entre el 25 por ciento y el 50 por ciento.¹¹ Además de las asignaciones militares directas, existen los ejércitos "privados" bajo el mando directo de líderes locales, regionales o estatales, que no están calculados

Structure and Military Intervention in Latin America", *Archives Europeenes de Sociologie*, vol. II, núm. 1, 1961.

¹¹ Robert J. Alexander, *Today's Latin America*. Garden City, Nueva York: Doubleday-Anchor Books, 1962, pp. 183-184.

CUADRO II
DISTRIBUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS REGULARES
SEGÚN LAS RAMAS DE SERVICIO*

FECHA	País	EJÉRCITO	ARMADA	FUERZA AÉREA	TOTAL	% del EJÉRCITO CON RESPECTO A LOS TOTALES (d)
1963	Argentina	75 000	21 000	12 000	108 500	70.0
1960	Bolivia	9 500	.....	1 510	11 010	86.5
1960	Brasil	190 000	42 700	30 400	263 100	72.0
1965	Chile	21 500	17 000	7 210	45 710	45.0
1964	Colombia	15 000	6 800	1 100	22 900	65.0
1964	Costa Rica (a)	1 200	10	20	1 210	99.0
1963	Cuba	45 000	9 000	25 000	79 000	57.0
1963	Rep. Dominicana	12 000	3 000	2 200	17 200	70.0
1963	Ecuador	6 000	3 780	3 500	13 280	45.0
1961	El Salvador	6 200	100	350	6 650	93.0
1965	Guatemala	8 000	.....	500	8 500	94.0
1965	Honduras	2 500	500	1 200	4 200	59.5
1964	México	41 800	7 500	3 550	52 850	79.0
1963	Nicaragua	3 300	200	600	4 100	80.5
1964	Panamá (b)	3 374	.....	65	3 439	99.0
1964	Zona del Canal (c)	10 400	.....	.....	10 400	100.0
1962	Paraguay	8 400	300	400	9 100	92.5
1963	Perú	32 000	6 640	6 300	44 940	71.0
1963	Uruguay	9 000	1 470	2 640	13 110	69.5
1962	Venezuela	15 000	2 240	5 000	22 240	69.5

* Fuentes: Información obtenida de las cifras proporcionadas por los agregados militares de varias naciones de América Latina; cálculos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica; *Statesman's Yearbook, 1965-1966*; y *World-Mark Encyclopedia of the Nations, 1963*.

- a) Cifras que se refieren a la guardia civil.
 b) Las fuerzas armadas se encuentran bajo el control oficial de la policía.
 c) Tropas representantes de los Estados Unidos acantonadas en la Zona del Canal.
 d) El porcentaje del personal del ejército sólo está basado en la comparación entre armada y fuerza aérea. No se hicieron cálculos que tomaran en cuenta las unidades de servicios especiales.

dentro de las partidas presupuestales nacionales. Sólo puede señalarse que en cada nación de América Central o del Sur existen fuerzas paramilitares y de seguridad dirigidas hacia el mantenimiento del "orden" interno.¹² Se observará en el cuadro IIIb que la cifra de asignación militar como parte del ingreso nacional bruto de cada nación es conside-

¹² Para obtener más información acerca de este punto, ver la colección de trabajos editados por John R. Johnson, *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*. (Estudio de investigación de la Corporación RAND; Princeton University Press, 1962); ver en particular el propio estudio de Johnson, "The Latin-American Military as a Politically Competing Group in Transitional Society."

rablemente menor que la cifra proporcionada en el cuadro IIIa. La razón se debe al hecho de que en la definición del ingreso nacional bruto no se encuentran incluidos los préstamos del exterior, en virtud de que se incluyen al registrarse los presupuestos anuales nacionales. Donde las cifras anotadas comprenden la cantidad de ayuda exterior, las cantidades de los presupuestos militares son considerablemente mayores; en ciertos casos, son un 300 por ciento más grandes que cuando se utilizan las cifras del ingreso nacional bruto. Así, el militarismo latinoamericano, si no es un producto de los préstamos exteriores, sí se conserva en gran medida merced a dicha asistencia cuidadosamente calculada.

CUADRO IIIa
PRESUPUESTO TOTAL DE LAS FUERZAS ARMADAS
DE AMÉRICA LATINA *
(incluye la ayuda exterior)

País	POBLACIÓN DEL PAÍS (a)	PRESUPUESTO TOTAL (b)	CANTIDAD DEL PRESUPUESTO MILITAR (en moneda nal.) (c)	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO MILITAR
Argentina	20 959 000	180 260	23 882	13.2
Bolivia	3 509 000	510 000	60 000	11.0
Brasil	70 528 625	477 249	54 793	11.4
Chile	7 339 546	98 100	17 800	18.0
Costa Rica	1 237 217	345 751	471	1.0
Colombia	14 768 510	2 660 100	—	—
Cuba	6 500 000	1 657 000	—	—
Rep. Dominicana	3 013 525	125 990	33 300	26.0
Ecuador	4 396 300	1 922	—	—
El Salvador	2 612 139	184 900	22 994	12.0
Guatemala	3 759 000	121 029	—	—
Haití	4 000 000	30 400	7 285	23.0
Honduras	1 953 138	100 400	7 700	7.0
México	34 923 129	12 319 800	1 267	1.0
Nicaragua	1 593 007	253 214	—	—
Panamá	1 067 766	66 802	—	—
Perú	10 857 000	104 830	1 916	18.0
Uruguay	2 800 000	842 500	733	1.0
Venezuela	6 607 475	629 260	5 221	8.0

* Fuentes: Información obtenida del *Statesman's Yearbook for 1963*, y de *The World Mark Encyclopedia of Nations, 1963*.

- a) Las cifras de población se basan en los datos disponibles del último censo.
b) Las cifras de presupuestos se dan en monedas nacionales, porque en virtud de las fluctuaciones del tipo de cambio no existe una forma factible de convertir dichas cifras, con cierta uniformidad, a la moneda nacional de los Estados Unidos.
c) Los porcentajes de asignaciones presupuestales para las fuerzas armadas no incluyen aquellas partidas gastadas en propósitos paramilitares o "de seguridad", que evidentemente son parte de la administración civil.

CUADRO III b
 GASTOS DE DEFENSA COMO PORCENTAJES DEL
 INGRESO NACIONAL BRUTO*
 (no incluye la ayuda exterior)

RANGO	P A Í S	GASTOS DE DEFENSA COMO % DEL I. N. B.		FECHA
		POR CIENTO	DECILES	
22	Paraguay	4.50	IX	1959
30.5	Rep. Dominicana	3.20	IX	1961
33.5	Perú	3.00	IX	1959
37	Haití	2.90	IX	1960
39.5	Chile	2.80	IX	1960
39.5	Nicaragua	2.80	IX	1960
44	Argentina	2.60	IX	1959
44	Venezuela	2.60	IX	1959
46	Brasil	2.50	X	1959
53.5	Ecuador	1.96	X	1959
57.5	Cuba	1.76	X	1957
61	El Salvador	1.58	X	1960
62	Guatemala	1.52	X	1959
66	Honduras	1.30	X	1957
68	Colombia	1.18	X	1959
69	Uruguay	1.02	X	1960
73	México	0.72	X	1959
77	Costa Rica	0.53	X	1959
79	Panamá	0.27	X	1959
80	Trinidad Tobago	0.23	X	1959

* Fuentes: Información obtenida de Bruce H. Russett, "Measures of Military Effort". *The American Behavioral Scientist*, vol. VII, núm. 6, febrero, 1964. Materiales originales obtenidos de *Economic Data Book*, Washington, D.C., 1962; y *United Nations Statistical Yearbook for 1961*, Nueva York, 1962.

La ayuda exterior militar para las naciones latinoamericanas es extremadamente alta en proporción al resto de las asignaciones presupuestales, es decir, por lo menos representa el 25 por ciento de toda la ayuda gubernamental norteamericana. Así, aunque la proporción directa de gastos militares como parte del ingreso nacional bruto no puede considerarse excesiva, la proporción indirecta sí lo es. Los préstamos militares, como otros préstamos, están sujetos a un reembolso, y la adquisición de armamentos, desde el punto de vista económico, no es productiva y queda comprendida dentro de la categoría de mercancía de consumo. Al igual que los bienes de consumo, el armamento militar también tiene un alto grado de obsolescencia, un alto costo inicial y muy poca oportunidad de producir nuevo capital.¹³ Así, el efecto de drenaje de

¹³ Para obtener detalles acerca de los gastos de ayuda militar de los Estados Unidos, ver la publicación del United States House Committee on Foreign Affairs: *Staff Me-*

las economías nacionales de América Latina es considerablemente mayor que el indicado en los cuadros. Más aún, como los reembolsos se demoran después de una adquisición de armamento, el interés, aún menos que el capital, no se repone. Por tanto, el grado del adeudo no sólo aumenta económicamente, sino también política y socialmente. Y esto agrega una tensión más al funcionamiento de los sistemas sociales latinoamericanos que no sólo se hayan atrapados, en lo interno, entre aspiraciones radicales y conservadoras, sino también por compromisos de desarrollo nacional, en contraste con sus aspiraciones militares e internacionales.

V. *La integración de la milicia en las sociedades latinoamericanas*

La milicia latinoamericana no es una fuerza ajena a las normas democráticas. Como ya se indicó, tiene una gran base de apoyo. Los héroes populares legendarios han surgido de la historia militar (o de leyenda). Lo que es más significativo es que cada sector social piensa que la milicia desempeña, al menos en forma potencial, una función social positiva. No sucede lo mismo con la ayuda militar, incapaz de llevar a cabo su pretendida misión "cívica". Por otra parte, bajo la aparente satisfacción se tienen sospechas de la milicia. Bajo condiciones compulsivas, el proletariado urbano ve en el militarismo una extensión del poder burocrático que vive a sus expensas; la burguesía se molesta por el alto costo del militarismo que debe sostener; la oligarquía terrateniente teme que las élites militares usurpen sus privilegios feudales. A pesar de la aceptación de la milicia como árbitro en la lucha de los intereses creados, económicos o políticos, se observa que existe una ambivalencia política. Esto constituye una razón básica de inestabilidad entre los gobiernos latinoamericanos.

En su mayor parte, la milicia se recluta de la clase media, la cual está ligada a los valores que se orientan hacia un desarrollo económico-rápido con la mínima intervención estatal posible. Así, en tanto que la milicia supervisa y estudia las operaciones políticas, está obligada a hacerlo dentro de un marco de valores y legalidad de clase media. Además,

morandum on Background Material on the Mutual Security Program for Fiscal Year 1960. Washington, DC.: Government Printing Office, 1959, p. 132; y la publicación del United States Senate Committee on Foreign Relations: *Control and Reduction of Armaments: Disarmament and Security in Latin America.* Washington, DC.: Government Printing Office, 1957, p. 15. Para obtener una descripción general informativa de los aspectos militares de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, ver Edwin Lieuwen: *Arms and Politics in Latin America* (ed. rev.). Nueva York: Frederick Praeger, 1961, pp. 175-225.

una intervención militar excesiva es reprimida efectivamente por las autoridades civiles que tienen sus propias "armas"; o sea, que pueden actuar, en muchos aspectos, como fuerzas compensadoras. También pueden estimular o evitar el flujo de capital necesario de las compañías extranjeras; restringir o inducir la importancia de maquinaria por medio de políticas fiscales variables; o también reprimir o responder a las huelgas generales populares. Por tanto, en las naciones latinas más desarrolladas, el papel del militar como mediador político tiene límites muy definidos. Más aún, si la población es tan apática que no interviene en los asuntos públicos, o ha llegado a ser tan escéptica acerca del futuro que se niega a trabajar con diligencia, el valor de la intervención militar puede (como de hecho sucede) perjudicarse seriamente.

Éste es un riesgo que pocas élites militares pueden afrontar. Las excepciones son: Paraguay y Haití, con sus estados policíacos, su hipócrita represión de las mayorías, el abuso total de las libertades civiles, la rígida estructura de clases, y la ausencia completa del diálogo político. Estos países actúan para recordar a las milicias más ilustradas el gran riesgo de la intervención armada que es seguida de un control burocrático completo. Por lo general, no son modelos que deben ser imitados, porque esto sitúa a la milicia en la posición de defender su continuo atraso y dependencia del capital extranjero. Y hacer esto sería una violación a su *raison d'etre*, o sea, a actuar como una fuerza de unidad o independencia nacionales.

Uno de los principales aspectos de la inestabilidad, en muchos regímenes latinoamericanos, es la concepción inmadura del constitucionalismo como *límite* jurídico a la soberanía personal más que como instrumento para garantizar la máxima capacidad de maniobrar personalmente. Las normas democráticas de conducta política aparecen en contra de la herencia feudal, en la cual la subordinación o la supraordinación son ingredientes políticos respetados. En la esfera ideológica, la discusión entre el "altruismo" católico y el "egoísmo" ilustrado, entre los valores medievales y los industriales, nunca ha sido resuelta.¹⁴ El mundo extremadamente personal de la "gran casa" de los estados feudales donde las obligaciones tanto como los derechos se asignan en forma individual y sobreentiende las cifras que corresponden a la inestabilidad política. La idea del constitucionalismo o de una sociedad contractual basada en la ley impersonal, se mantiene como lo opuesto a la noción del ser humano como entidad individual valuable. La perfecta racionalidad se dirige hacia la visión de una sociedad que restringe los valores carismáticos y las funciones de

¹⁴ Cf. Frank Tannenbaum, "The Political Dilemma in Latin America", *Foreign Affairs*, vol. 38, núm. 3, abril, 1960, pp. 497-515.

informalidad que prevalecen en la política latina. Así, una razón básica de la inestabilidad política es la persistencia de los patrones de *Gemeinschaft* heredados de la cultura.

Otra causa primordial de la inestabilidad política es el uso del constitucionalismo para fines conservadores, como un límite legal de la soberanía personal más que para garantizar un máximo de libertad personal. En Brasil, por ejemplo, los miembros del parlamento están directamente ligados a las clases terratenientes. Como resultado, el constitucionalismo bloquea efectivamente lo principal de la legislación que se refiere al registro de votos, a la supresión del analfabetismo y a las medidas de reforma agraria. Sólo fue el retorno al "presidencialismo", con su concentración de poder ejecutivo, lo que hizo posible cualquier programa de desarrollo agrícola.

En muchas partes de América Latina hay una poderosa tendencia hacia la acción directa, la responsabilidad directa y a las ligas directas con las fuentes de poder, particularmente, bajo las condiciones del presidencialismo, que es un control político carismático y directo.

La idea norteamericana del constitucionalismo, basada en la ley impersonal y en la autoridad común, está en contra del impulso de los intereses de clase, por asegurar su preeminencia en el total de los intereses nacionales. Esto refleja el hecho más fundamental de la vida de América Latina: la política es un juego que se lleva a cabo por las clases que abarcan una economía monetaria y excluye a las otras clases, como por ejemplo, al campesinado, que permanece fuera de la economía monetaria, firmemente rezagado en el sistema característico del neocolonialismo, que consiste en una relación amo-sirviente, patrón-obrero.¹⁵

En este mundo de trabajo y relaciones sociales, marcadamente personalizadas, no es sorprendente que las masas rurales vean la solución de sus problemas, en exigir un mundo de relaciones políticas igualmente personalizado. La atracción de la autoridad carismática se origina tanto en el carácter feudal de las clases terratenientes, como en la propensión inherente del constitucionalismo, a jugar el papel de amortiguador del cambio social.

Donde el cambio de medio rural a medio urbano, de agricultura a industria, muestra un patrón extraordinariamente desigual, la función militar es equilibrar la legalidad y la extralegalidad (o constitucionalismo y periodismo). Los hombres como Getulio Vargas o Juan Perón son, paradójicamente, agentes positivos y personalistas. Representan la lega-

¹⁵ Ver Anthony Leeds: "Brazilian Careers and Social Structure: A Case History and Model", en *Contemporary Cultures and Societies of Latin America*, editado por Dwight B. Heart y Richardt N. Adams. Nueva York: Random House, 1965, pp. 379-404.

lidad en sus postulados básicos de orden y equilibrio. También representan la ilegalidad o autoridad carismática y extralegalidad, por su frecuente interacción en los asuntos del estado y la sociedad.¹⁶ Aquí, la élite militar se siente obligada a mantener un equilibrio delicado entre la superestructura legal y los movimientos revolucionarios no legales. Idealmente, deben hacerlo en tal forma que eviten la formación de un *Behemot* secular; y al mismo tiempo evadan la posibilidad de la desintegración total y la desaparición de la autoridad legal, en cuanto tal.

V. Estratificación social y élites militares: el ejemplo de Argentina

El estudio de la élite militar está limitado drásticamente por la carencia de información concreta. Es por esto que las investigaciones llevadas a cabo por José Luis de Imaz, dentro de los grupos de oficiales del

CUADRO IV a

LUGAR DE ORIGEN DE LOS GENERALES CON RESPECTO A LAS REGIONES Y GRUPOS DE EDAD

LUGAR DE NACIMIENTO R E G I Ó N	GENERALES EN SERVICIO ACTIVO				
	1936-41	1946-51	1956-61	T O T A L	% DEL TOTAL
Gran Buenos Aires	16	42	48	106	42
Entre Ríos y Corrientes	7	17	8	32	13
Córdoba	—	6	10	16	6
Provincias tradicionales nororientales	5	7	12	24	10
Otras provincias del país	14	31	24	69	29
T O T A L	42	103	102	247	100

El cuadro ivb hace aún más evidente que los antecedentes rurales del ejército latinoamericano son, por lo menos en Argentina, un asunto del pasado. Este cuadro, que no sólo se refiere a los generales que no necesariamente habla de los oficiales de más alta graduación en servicio activo, muestra con claridad precisa la influencia del medio urbano en el ejército.

¹⁶ Para una comparación de las situaciones argentina y brasileña, ver Heraleito Sobral Pinto: *Os Forças Armadas em Face de Momento Político*. Río de Janeiro: Editorial Arcilla, 1945; y Alfredo Galleti: *La política y los partidos* (Serie: La Realidad Argentina en el Siglo xx. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1961).

ejército argentino, son particularmente significativas.¹⁷ A pesar de que no es posible generalizar el caso argentino a toda América Latina, constituye un excelente punto de partida, precisamente por la ausencia de información disponible concerniente a otras élites militares.

Primero: Es interesante observar el grado al que ha sido "urbanizado" el ejército argentino con respecto al resto de la población. Como se puede ver en el cuadro iva, el lugar de origen de los generales argentinos fue rural en los años anteriores a la guerra pero, en 1961, cerca del 50 por ciento provenían de comunidades urbanas, ya que debe tomarse en cuenta que las provincias de Entre Ríos y Corrientes son las más urbanizadas fuera de la ciudad capital.

CUADRO IV b

OFICIALES DE ALTA GRADUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS CON RESPECTO A LAS RAMAS DE SERVICIO Y EL LUGAR DE NACIMIENTO

LUGAR DE NACIMIENTO	OFICIALES DE LAS FUERZAS ARMADAS		
	PORCENTAJES		
Región	Brigadieres de la Fuerza Aérea	Almirantes	Generales de Infantería
Gran Buenos Aires	64	67	42
Entre Ríos, Corrientes	7	4	13
Córdoba	1	4	6
Noreste tradicional	6	5	10
Otras	22	20	29

Segundo: Es evidente que las fuerzas armadas son cada vez más nacionales y que disminuyen los orígenes étnicos ajenos a Argentina. Hay una estrecha relación entre el proceso de urbanización y el de nacionalización. El cuadro ivc nos muestra el constante aumento numérico de los antecedentes argentinos *vis-à-vis* con los demás orígenes nacionales. El cuadro ivd exhibe los mismos resultados en porcentajes.

Sólo debe agregarse que el gran temor de 1920, con respecto a la "italianización" de la Argentina, careció de fundamento. Los italianos, al igual que otras fuerzas de inmigración, para la segunda generación ya estaban asimilados por el *ethos* argentino. En realidad, es más proba-

¹⁷ Los cuadros siguiente fueron obtenidos de la información suministrada por José Luis de Imaz: *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964, pp. 55-65.

CUADRO IV c
 NACIONALIDAD DE LOS PADRES DE LOS OFICIALES DE ALTA
 GRADUACIÓN CON RESPECTO A LOS GRUPOS DE EDADES

NACIONALIDAD PATERNA	GENERALES EN SERVICIO ACTIVO			TOTAL DE CASOS
	1936/41	1946/51	1956/61	
Argentina	24	45	70	139
Italiana	5	20	11	36
Española	1	10	8	19
Latinoamericana	3	3	2	8
Alemana	1	6	—	7
Varios y falta de datos	8	19	11	38
TOTAL	42	103	102	247

CUADRO IV d
 LUGAR DE NACIMIENTO DE LOS OFICIALES DE MAYOR GRADUACIÓN
 CON RESPECTO A LAS RAMAS DE SERVICIOS

NACIONALIDAD	GENERALES DE INFANTERÍA (Porcentaje)	BRIGADIERES DE LA FUERZA AÉREA (Porcentaje)
Argentina	62	68
Italo/hispana	24	20
Alemana	4	2
Varios y falta de información	10	10

ble el caso de que las semejanzas entre estilos y valores latinos hicieran a los italianos más susceptibles a la argentinización que a otros grupos étnicos de países de Europa Oriental o del Norte.¹⁸ Como lo revelan los cuadros anteriores, el factor italiano tiende a disminuir bruscamente en el periodo actual.

Tercero: Las diferencias reales entre la élite militar y el resto de la población se manifiestan más agudamente en los renglones ocupaciona-

¹⁸ Ver José Nun: "A Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Coup" en *Trends in Social Science. Research in Latin American Studies*. Berkeley, California: Institute of International Studies, marzo, 1965, pp. 55-91.

les. Sólo dos miembros examinados de la élite militar tuvieron su origen en las clases trabajadoras, el resto provenía de las clases medias, y la mayoría dominante de roles ocupacionales de clase media relativamente alta. Como lo indica el cuadro *iv c*, el 73 por ciento de los cuerpos de la élite provienen de las clases medias independientes; otro 25 por ciento surge de las ocupaciones de clase media baja; mientras que menos del 2 por ciento tiene su origen en las clases trabajadoras. Todo esto tendería a apoyar la demanda formulada en un comentario reciente con respecto a que la milicia argentina no será tan radical en la defensa de las clases terratenientes, porque éstas se relacionan con el sistema burgués como tal.¹⁹

CUADRO *iv c*

OCUPACIÓN DE LOS PADRES DE LOS OFICIALES DE ALTA GRADUACIÓN

NIVEL SUPUESTO	TIPO DE OCUPACIÓN	GENERALES DE INFANTERÍA	BRIGADIERES DE FUERZA AÉREA	TOTAL
CLASE	Terratenientes	5	5	10
MEDIA	Comerciantes-industriales	18	10	28
ALTA	Profesionistas universitarios	12	2	14
	Militares	16	4	20
	Directores administrativos	1	2	3
	Empleado independiente	4	—	4
	Constructor	—	1	1
	Rentista	2	2	4
CLASE	Periodista	1	—	1
MEDIA	Empleado (<i>white collar</i>)	17	4	21
DEPENDIENTE	Fotógrafo	1	1	2
	Granjero	3	—	3
	Retirado	1	—	1
CLASE OBRERA	Mecánico	1	1	2
		82	32	114

¹⁹ Véase José Nun: nota 18, p. 150.

Cuarto: Ni siquiera la noción de la composición militar de clases, aunque ofrece contrastes más interesantes que las variables étnicas o urbanas, puede explicar la situación actual. Lo que se olvida es que un grupo de la élite se esfuerza por obtener su autonomía y no sólo quiere servir de apoyo a otros sectores de la élite o a otras fuerzas de clase. Esta lucha por la autonomía se refleja muy bien en el cuadro ivf, que nos muestra que, mientras los colegios militares permanecieron relativamente estables de 1939 hasta 1961, hay un salto muy evidente en los estudios de las escuelas técnicas. En realidad, los estudios de dichos institutos técnicos son un fenómeno ulterior a la Segunda Guerra Mundial.

CUADRO IV F

LOS GENERALES Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ESTUDIOS SUPERIORES	GENERALES EN SERVICIO ACTIVO					
	1936	1941	1946	1951	1956	1961
Colegio Militar de Guerra	18	27	36	53	32	28
Colegio Técnico Militar	—	1	1	12	6	18
Algunos cursos especiales	—	—	—	4	5	6
Sin estudios superiores	1	4	4	13	14	8
TOTAL	19	32	41	82	57	60

Imaz indica que un tercio de los generales son ahora ingenieros militares. Agrega que esta transformación de intereses estrictamente militares a intereses técnicos es "lógica", ya que representa un giro del rol institucionalmente dependiente a institucionalmente independiente.

Es evidente que la función manifiesta de la milicia argentina no ha cambiado mucho a través de los años, y permanece como la fuerza armada del Estado. Pero su función latente es suministrar la cohesión y la integración nacionales a las sucesivas etapas por las que pasa el Estado. La dificultad estriba en que el ejército argentino (o cualquier otro ejército latinoamericano) no ejerce sus funciones genuinas, a saber, proteger las fronteras nacionales de enemigos extranjeros. Así, la élite militar se repliega y se interesa en su papel directo dentro del Estado, o tiende a buscar roles funcionales, aunque tal función demande una serie constante de *golpes*.²⁰ En esta forma, la verdadera autonomía interna acele-

²⁰ Ver Merle Kling: "Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America", *The Western Political Quarterly*, vol. IX, núm. 1 (marzo 1956), pp. 2135.

ra la naturaleza agresiva de la milicia argentina. Entonces, tiene lugar la deseada "profesionalización del ejército". Pero lo que no ocurre es la "americanización" deseada en la milicia, porque en ausencia de un rol significativo internacionalmente, la milicia llega a ser sujeto de asuntos nacionales. Y esto tiende a impedir la normalidad de la política civil. Por el contrario, todos los intentos de desviación política son tratados como amenazas y como causas de una intervención militar directa y abierta. Por esto es que a pesar de que las formas del militarismo en Argentina han cambiado a través de los años, las funciones de la milicia no lo han hecho y en lugar de evitar el rompimiento entre las élites militares y civiles, lo han propiciado.

VII. *Revolución desde arriba y revolución desde abajo*

La élite militar debe garantizar la existencia de la legalidad. Es por esto que la extralegalidad surgida de las revoluciones militares produce muy poca violencia. El equilibrio entre la legalidad y la extralegalidad de ningún modo desaparece. La autoridad carismática contribuye muy poco a las grandes posibilidades de estabilidad social; así, las acciones precipitadas de la milicia tienden a ser autodestructivas. Por la inmadurez de las normas constitucionales y democráticas, las posibilidades de la intervención militar aumentan en proporción al fracaso que experimenta la mayoría de los Estados latinoamericanos, al tratar de romper definitivamente con el heredado dualismo político de personalismo y constitucionalismo. Como la política latina es una competencia entre las clases de la cual la masa se encuentra excluida, como la élite militar es parte de una gran estructura de clase y también forma un aparato burocrático autónomo, la posibilidad de una revolución desde arriba que comprenda, pero no necesariamente afecte, a una cantidad de gente relativamente pequeña, es muy grande.²¹

Por otra parte, donde las grandes masas participan en la política y el gobierno (y esto significa la participación de fuerzas representativas dentro del aparato estatal y no simplemente la votación regular) la posibilidad de una revolución palaciega se ve disminuida. En México, a pesar de la violencia histórica de sus acontecimientos políticos y sociales y del consistente dominio del partido único, la participación masiva

²¹ Anísio Teixeira: *Revolution and Education* (trabajo impreso en mimeógrafo y distribuido por la Unión Panamericana, Washington, DC., 1961). También, una monografía muy importante que explica la división entre masa y clase en términos del "colonialismo interno", Pablo González Casanova: "Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo", *América Latina*, vol. 6, núm. 3, julio-septiembre, 1963, pp. 15-32.

ha reducido en mucho la inestabilidad. En Argentina y Perú, donde los *cuartelazos* no se pueden evitar por medio de un sistema político equilibrante, sus efectos se ven considerablemente disminuidos. La ancha grieta que existe entre las tenencias y las carencias económicas no es tan significativa a este nivel como las tenencias y carencias políticas. La conspiración militar es tan frecuente en la Argentina moderna como en las economías tradicionales dominadas.

Las frases *revolución desde arriba* y *revolución desde abajo* definen los extremos militares básicos en América Latina. Una revolución desde arriba es un cambio de "clase", mientras que una revolución desde abajo es un cambio de "masa". Donde han tenido lugar las revoluciones desde abajo, o donde la emancipación política ha sido voluntaria y mayoritaria, como en México, Chile, Uruguay y Cuba, hay una relativa ausencia de milicia politicalizada. En estos lugares ha evolucionado un ejército profesional y una especie de milicia civil que compensa a la milicia política. Sin embargo, demasiado énfasis en la diferencia entre milicia profesional y política podría ser injustificable porque la sobreposición entre ellos se ha hecho muy pronunciada. Lo importante es que la revolución desde abajo trae consigo estabilidad social e integración política después del periodo revolucionario, cualquiera que sea el carácter económico fundamental de la revolución.²²

Un aspecto central de la inestabilidad latinoamericana es su desigualdad ecológica y demográfica. Históricamente, las costas están bien pobladas y grandemente desarrolladas, en tanto que las regiones rurales y del interior se hallan escasamente habitadas. Esto implica muchas razones que incluyen la geografía, el clima y las actitudes que prevalecen entre la gente hacia el trabajo. Pero cualesquiera que sean los motivos, el efecto general sobre la estabilidad es desastroso. El centro del poder político es a menudo el corazón del poder económico, del comercio y el intercambio, de la marina y la cultura. Lo que es más significativo es que la ciudad capital o centro urbano es con frecuencia el centro de las operaciones militares. La gran concentración del poder militar en un área aumenta drásticamente el potencial de una revolución "espontánea" desde arriba. La revolución desde abajo es menos afectada en tanto que depende para su éxito de "las masas sin historia", que habitan los medios rurales y operan tradicionalmente fuera de la economía o de las normas políticas legales. Simplifica considerablemente el hacer una revolución desde arriba el hecho de que el cuartel general de la milicia se encuentre sólo a 10 millas de la capital en vez

²² Ver Daniel Cosío Villegas: *Change in Latin America: The Mexican and Cuban Revolutions*. University of Nebraska Press, 1961; y Robert J. Alexander: *The Bolivian National Revolution*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1958.

de estar a 100 o 1 000 millas. La concentración militar cercana a los centros vitales incita a los *coups*. Brasil y México son las únicas naciones latinas que toman en serio tal proximidad. En México, la diversificación ecológica se hizo factible a través de la introducción del sistema *estatal* como un contrapeso a la *ciudad capital*. También en Brasil el poder de los Estados es considerable. Un ejemplo particular y digno de mencionarse, y que se refiere al planeamiento de la diversificación política, fue la legislación para la creación de Brasilia (ciudad capital de tierra adentro). Cualesquiera que sean sus efectos burocráticos, ha introducido un nuevo elemento en la nación. Al permanecer como centro cultural Río de Janeiro, y como centro financiero São Paulo, la logística de una revolución desde arriba se hace más difícil, aunque no imposible, como lo demostraron los acontecimientos que siguieron a la renuncia de Janio Quadros, en 1961, y también al ser derrocado João Goulart, en 1964.²³

Los efectos del militarismo dependen no sólo de su proximidad ecológica, sino también de la amenaza simbólica que adopta, frente a la ejecución de políticas civiles. Existe un efecto narcotizante hacia la acción pública en presencia de la milicia. Dicha presencia obliga a los partidos revolucionarios o a los movimientos reformistas a ser más extremistas de lo que la situación lo requiere. Así, al intimidar al público y al cristalizar la oposición radical, la milicia, que teme a la revolución desde abajo, sólo estimula el resentimiento masivo por su propio desconocimiento de las normas constitucionales.

Debe recordarse que la élite militar es un estrato ocupacional favorecido por la presente dicotomía masa-clase. Representa: *a*) la fuerza móvil en el aparato burocrático; *b*) la liga directa entre las facciones políticas y clericales; y *c*) el producto del modo de vida tradicional. En esta forma, sigue una íntima línea hacia el aparato de sucesión política. Pero, con la expansión industrial, la urbanización y la demanda en aumento de reformas educativas, crecen las presiones que tienden hacia una mayor democracia política y la desaparición de la diferencia entre masa y clase. Esto perjudicaría a la élite militar más que a ningún otro grupo, ya que manifiesta la mayor disparidad con la dominación industrial. Aun si los establecimientos militares conservaran en su poder, su in-

²³ Cf. Irving L. Horowitz: "Revolution in Brazil: The Counter-Revolutionary Phase", *New Politics*, vol. III, núm. 2, primavera, 1964, pp 71-80. También, ver mi trabajo *Revolution in Brazil*. New York: E.P. Dutton & Co., 1964, pp. 279-304. En parte, el problema es el mismo y aun detiene el desarrollo de Brasilia. Los *coups* militares en Brasil aún requieren sólo las dos grandes ciudades costeras para obtener el control político efectivo de toda la nación.

fluencia relativa había de disminuir con tal expansión industrial, y la necesidad de su participación política también declinaría.

La dinámica de la situación es tal, que mientras la milicia teme al desarrollo económico y social, su misma supervivencia, por lo menos en los Estados latinoamericanos más desarrollados, depende de la habilidad que demuestre para surcar la ola del desarrollo y para procurar que sus ventajas tradicionales no sean destruidas en el proceso. La élite militar ha experimentado un miedo continuo a los tipos de cambios sociales que se necesitan, y que se están llevando a cabo en América Latina. Mas precisamente, temen que los civiles tomen las armas y de quienes en última instancia podrían someterlos a su control. En esta forma surgieron los *coups d'etat* en Honduras y la República Dominicana. La élite militar también teme que la clase obrera se organice y llegue a ser una fuerza semi-militar, como sucedió en Brasil y Argentina, durante los regímenes de Vargas y Perón. La élite militar tendría muchas dificultades para combatir o controlar a una fuerza numerosa adiestrada en las tácticas y estrategias de la lucha de guerrillas.

El punto no es que la élite militar se oponga totalmente al socialismo o esté enteramente a favor del capitalismo. De hecho, hay claros indicios de que el ejército mexicano y el brasileño son cabales defensores del sector nacionalizado de la economía: la industria del petróleo, las comunicaciones, el acero y la electricidad. El asunto consiste en que el nacionalismo militar no necesariamente entraña una radicalización de toda la estructura política. El sostén del régimen guatemalteco de Jacobo Arbenz (1950-1954) dependía de la ayuda de la milicia y de su disposición a apoyar una política de confiscación y de reforma agraria, pero cuando amenazó al equilibrio político, el ejército adoptó su conservadurismo tradicional.²⁴ Dada la orientación de clase media de muchos bloques militares dentro de cada nación de América Latina, las élites militares tienden, no a obstaculizar el desarrollo económico como tal, sino a cerrarle el paso a aquellas reformas que entrañen una amenaza para la alta burocracia. Sin embargo, en ocasiones llegan a adaptarse parcialmente aun a este fenómeno. En México, como ya se mencionó, el ejército político de hace cincuenta años ha llegado a ser grandemente profesional. En Cuba, la milicia absorbió más o menos a los cuerpos de oficiales más antiguos, y lo que no pudo ser asimilado fue destruido. Asimismo, en Bolivia, los mineros tenían un sistema militar que compensaba a tal poder de modo que todo el sistema económico experimen-

²⁴ P.B. Taylor: "The Guatemalan Affair: A Critique of United States Foreign Policy", *American Political Science Review*, vol. 50, núm. 4, 1956, pp. 787-806; y ver el relato de un espectador "interno": Juan José Arévalo: *The Shark and the Sardines*. Nueva York: Lyle Stuart, 1961.

tó un colapso. En Costa Rica, el ejército fue abolido a favor de una milicia civil. En cada uno de estos países tuvo lugar la transformación por medio de un violento trastorno social y de una reorganización.

En parte, la marcada incidencia de revoluciones desde arriba, durante los años sesenta, refleja la creciente desesperación de los establecimientos militares, el temor de que en las sociedades postfeudales carezcan de derechos y prerrogativas especiales. La estabilidad requiere que estas sospechas se apacigüen, mientras se elimina como tal al ejército político. Esto no es algo que se lleve a cabo fácilmente. Lo que puede anticiparse no es la destrucción, sino la transformación de la élite militar, la redirección de ésta con miras a lograr un mayor apoyo popular.²⁵

Las demandas de las masas de América Latina se han transformado de urgencias clasistas por la mayor industrialización, a exigencias que comprenden la confiscación de la tierra y la redistribución radical de las utilidades financieras. La misión histórica militar de actuar como cancerberos de la política, de evitar el desarrollo exagerado de un sector económico sobre otro, es cada vez menos posible. El militarismo debilitó las oportunidades de una solución pacífica al problema de la distribución de la tierra y reforzó las normas de conducta tradicionales. Se puede prever un periodo de amarga lucha entre los militares desarraigados y los "nuevos" sectores de la sociedad latinoamericana, particularmente, aquellos que ya no están circunscritos a la economía de la nostalgia o a la política de la ametralladora. Mientras tiene lugar esta batalla, América Latina permanecerá, con toda su riqueza humana y territorial, como una porción del universo social que describe un término desalentador: "subdesarrollada".

Las decisiones políticas que conciernen a la milicia deben tomar en cuenta seriamente las tendencias oligárquicas de las organizaciones, que incluyen la tendencia a sobrevivir; sin embargo, su acción inarmónica puede acabar con este cuerpo. La situación mexicana ofrece un modelo interesante de la pacificación del ejército durante el periodo de transición entre el ruralismo y la industrialización y el urbanismo. La primera etapa consiste en implicar intencionalmente al ejército en los problemas de la ejecución de decisiones, como si fuera parte de un aparato político mayor. La segunda etapa es desarrollar un modelo de fuerzas de equilibrio en el que compartan el poder los sindicatos, las agencias comerciales, las instituciones religiosas, las personalidades políticas directamente elegidas y los militares. La tercera etapa es *promover* y aumentar los requisitos para ser miembro de la élite militar; en resumen, ligar

²⁵ Acerca del potencial burocrático del militarismo, ver Víctor Alba: *El ascenso del militarismo tecnocrático*, México, D. F.: Estudios y Documentos, 1963.

la profesionalización a la especialización de las habilidades personales. La cuarta etapa es desarrollar un aparato jurídico que pueda llevar a cabo efectivamente las decisiones políticas sin el recurso de la intervención armada. Estas etapas pueden ser paulatinas o simultáneas, de acuerdo con las condiciones locales y la naturaleza de la "mezcla" del poder.

La situación militar específica de cada nación es muy importante al tomar decisiones significativas que conciernan a la reforma administrativa. En México, y en menor grado en Brasil, donde el ejército armoniza con los intereses del sector nacional público y, además, se encuentra ecológicamente disperso, los legisladores civiles pueden iniciar la tercera y cuarta etapas. En Perú y Ecuador la tarea debe iniciarse lentamente y permanecer en la etapa inicial durante mucho tiempo. En Argentina y Chile, donde la milicia ya se encuentra en los consejos del gobierno, y tal vez con demasiada ingerencia, las necesidades deben concentrarse en la segunda etapa, en reforzar a los grupos de equilibrio de presión, como son los obreros, quienes estarán capacitados para competir en términos de igualdad con sus adversarios uniformados. Y en condiciones tales como aquellas que prevalecen en Haití o Paraguay, quizá sólo la revolución total sea lo que permita la implantación de las cuatro etapas. Pero la manipulación desde arriba que lleva a cabo la élite, requiere que los Estados Unidos realicen una reconsideración de los tratados y las políticas fiscales que mantiene en cada uno de los países latinoamericanos, actitud que sólo tendrá lugar frente a un incremento de las revoluciones desde abajo. No se avecina ninguna solución general al problema de las élites militares a menos y hasta que el militarismo en sí sea visto como un defecto estructural de la democracia moderna y no simplemente como una parte especial del temperamento y la pasión latinoamericanas.

Tal vez la omisión más seria en el estudio de los establecimientos militares latinoamericanos es la ausencia de un cuerpo significativo de información empírica referida a sus funciones organizativas y a sus percepciones ideológicas. Algunos estudios del ejército norteamericano, como los de Stouffer²⁶ y Janowitz,²⁷ cuentan con información comparativa, de la que se carece en América Latina. No hay estudios comparativos de los mecanismos actuales de la autoridad y el consenso, de la burocracia y la ideología. Lo que se conoce está restringido a estudios generales

²⁶ Samuel Stouffer, Edward A. Suchman, Leland C. DeVinney, Shirley A. Star, y Robin M. Williams: *The American Soldiers: Adjustment During Army Life* (vol. I); *Combat and Its Aftermath* (vol. II). Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949.

²⁷ Morris Janowitz: *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Nueva York: The Free Press of Glencoe, 1960.

sobre la interacción de los legisladores militares con las funciones del gobierno y algunos datos escuetos de la cantidad del presupuesto militar, las asignaciones de este presupuesto a las distintas ramas de servicio y el número de personas en el servicio militar. Pero aun aquí, el conocimiento es más oficial que real.²⁸

Se sabe muy poco acerca de las rivalidades que existen entre las facciones o servicios militares, ni a nivel organizativo ni a nivel ideológico. Por ejemplo, se sabe que la posición de la infantería es más liberal que la de la fuerza aérea o la armada; sin embargo, no sabemos realmente por qué es este el caso. Bien puede ser que la dicotomía liberal-conservadora no tenga nada en común con las características latinoamericanas, sino que es sencillamente una función que se debe a la naturaleza terrestre de la infantería y de las funciones civiles, lo cual le da a sus decisiones un realismo tal vez menos presente en otras ramas de la fuerza armada que operan en medios "no naturales", como lo son el aire y el mar.²⁹

Como los estudios que en la actualidad se llevan a cabo se refieren a prácticas de reclutamiento, antecedentes de clase, de raza y de religión, y a tipos de sistemas educativos apropiados a la milicia latinoamericana, ninguno de ellos se ha referido a la conducta política.³⁰ Es difícil afirmar que dicha información sociológica sirva para comprender las escisiones que tienen lugar dentro de las fuerzas armadas, que ahora son evidentes en casi cualquier nación del hemisferio, incluyendo la nuestra.

VIII. *Indicadores cualitativos del militarismo latinoamericano*

Las estadísticas acerca de los ejércitos latinoamericanos son muy importantes. Sin duda, lo mejor de nuestra información actual es la ac-

²⁸ En fecha reciente, se han llevado a cabo varias gestiones para recopilar información básica a nivel regional. Acerca del Medio Oriente, ver Morris Janowitz: *The Military in the Political Development of New Nations*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964; y acerca de América Latina, Irving L. Horowitz: "United States Policy and the Latin American Military Establishment", *The Correspondent*, núm. 32, otoño 1964, pp. 45-61.

²⁹ Ver los estudios de Marion Horacio Orsolina, *La crisis del ejército*. Buenos Aires: Ediciones Arayu, 1964; y José Luis de Imaz: *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964.

³⁰ Aunque un número reciente de estudios han llamado la atención sobre los aspectos socioeconómicos del reclutamiento militar, a mi juicio ninguno está ligado a las rivalidades del servicio con los *status* diferenciales o los grados de movilidad. Un primer intento se encuentra en la obra de John J. Johnson: *The Military and Society in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1964, pp. 102-133.

titud apreciativa que se asume frente a las circunstancias objetivas del poder militar. Pero, para obtener un índice exacto de la determinación militar de los acontecimientos políticos, deben examinarse igualmente los problemas cualitativos. La estructura social de los establecimientos aún debe ser examinada con la precisión que sólo puede darnos un mejor conocimiento de la compleja naturaleza del problema del militarismo latinoamericano.

1. *El problema del espléndido aislamiento.* En América Latina no existe una militarización particularmente pronunciada de la población civil, como la hubo en la Alemania nazi, ni hay intentos de hacer "civil" a la población militar, como sucedió en la India de Gandhi o en los primeros años del gobierno de Nehru. En América Latina, la separación del ejército de las funciones civiles está subrayada por la proximidad de los campamentos militares a los centros de población civil. A menudo, los cuarteles están cerca de las ciudades principales, pero sólo en raras ocasiones forman parte de las mismas. Esta relación simbiótica tiende a recalcar las cualidades de perro guardián del ejército y de su constante vigilancia de la situación política. Mientras que aparentemente esta situación permitiría realizar un estudio de los ejércitos nacionales con mayor facilidad, la realidad es que la actitud furtiva y el miedo a la publicidad negativa, y la burocrática disciplina a nivel de oficiales de los establecimientos militares imposibilitan la realización de la investigación, particularmente en épocas de tranquilidad relativa. Pero, en su mayor parte, los cuartelazos y los *golpes* son lo suficientemente esporádicos y de corta duración para no turbar el aislamiento olímpico autoimpuesto.³¹ La proximidad ecológica sirve para reforzar las actitudes bonapartistas. Así, aun en los sectores militares radicales, existe la tendencia a tener un profundo sentido de la élite y a no tener carácter democrático.

2. *El problema de la rosa llamada con otro nombre.* La definición de lo que realmente constituye un aparato militar cambia a menudo. En lo que se refiere a los deberes militares, los usos de la milicia, de la policía y aun de la policía de tránsito es un mecanismo que se utiliza en naciones como Costa Rica, cuya milicia cívica fue suficientemente poderosa para que fuera enviada a la lucha durante la Guerra Civil de la República Dominicana, en 1965. En lugares como Buenos Aires, por ejemplo, la policía ciudadana es más temida por los activistas políticos, a causa de sus técnicas para evitar motines, que la infantería en activo

³¹ En realidad, cuando tiene lugar la interferencia extranjera, los cuartelazos son capaces de transformarse en guerras civiles, y van más allá de las intenciones originales de las facciones en competencia.

integrada por fríos guerreros. En realidad, la diferencia entre policía y tropas de infantería empieza precisamente con la aparición física de ambos grupos. Es fácil observar que la elegante policía es más temida por la población civil que las harapientas tropas de infantería, y por razones de peso. La existencia de unidades para-militares localizadas y sancionadas legalmente origina el problema de lo que realmente constituye un ejército. Como las funciones civiles de la policía están subordinadas a las funciones militares en términos de acontecimientos, tales como el control de motines, es muy difícil conocer la distribución real de la fuerza militar aun dentro de las tropas uniformadas ortodoxas encargadas de defender la ley y el orden.

3. *El problema de los ejércitos privados.* Como un remanente del feudalismo, existen ejércitos privados que controlan los grandes latifundistas, a menudo en cooperación con las cabezas locales del poder o los gobernadores del Estado. Esto fue particularmente explícito durante el *coup* brasileño de 1964. En forma distinta a lo que sucede en los Estados Unidos, dichas milicias estatales básicamente no actúan acordes con las demás ni con ejército nacional alguno. Sus actividades militares reales son como las de un cuerpo de reserva, que efectúa ejercicios una vez a la semana, mientras el resto del tiempo funciona en relación a la economía de siembra. Pero su presencia se siente más allá del periodo de movilización militar y constituyen una fuerza militar sombría. Un ejemplo de lo poderosas que son estas milicias es el ejército privado de 40 mil hombres que estaba bajo el mando de Adhemar de Barros durante el levantamiento que depuso al régimen de Goulart.³² Así es como el sector feudal de la economía ha generado un modelo feudal de establecimientos armados. Por lo que se sabe, estos ejércitos privados nunca han sido estudiados ni han sido tomados en cuenta por la literatura ni por la ciencia social.

4. *El problema del ejército popular.* Por supuesto, también hay fuerzas de insurrección. La aparición de guerrillas insurgentes en Cuba, Venezuela, Paraguay, Perú, Guatemala y aun en países como Argentina y Brasil, puede considerarse asimismo como un remanente del feudalismo o al menos como una respuesta al atraso. Estas guerrillas no son paramilitares, sino más bien semimilitares. Al igual que los ejércitos privados de los grandes terratenientes, los hombres de las guerrillas a menudo funcionan en términos de actividades campesinas y de modos de producción agraria. En la misma forma que los ejércitos privados, también

³² Cf. Irving L. Horowitz: "Revolution in Brasil: The Counter-revolutionary Phase", *New Politics*, vol. 3, núm. 2, primavera, 1964.

los guerrilleros tienden a ser indiferentes y a no intimidarse por las milicias regulares movilizadas dentro de los grandes centros urbanos. Los ejércitos populares difieren estructuralmente de los ejércitos privados en varios detalles importantes. Los últimos, con frecuencia reclutan a sus líderes entre los alguaciles locales y los oficiales de la policía, que controlan las áreas rurales. Los líderes de los ejércitos populares surgen de los intelectuales urbanos, quienes descartan completamente su antigua personalidad y la sujetan a las necesidades del Frente Popular, y quienes a menudo se las arreglan para establecer tratos con los líderes locales potenciales, que existen entre las masas campesinas. Sin intentar una parodia, los ejércitos populares buscan grandes realizadores, hombres que puedan estar frustrados por su actual modo de vida, pero que prefieran la lucha a emigrar. Los miembros de estos ejércitos tienen una mínima capacidad para comprometerse en guerras convencionales prolongadas. Su adiestramiento militar es pobre y, cuando mucho, establece un señalamiento informal de jerarquías. El adiestramiento a menudo se lleva a cabo inicialmente con escobas, limpiadores o implementos agrícolas locales, lo que indica tanto una falta de armamento como de disciplina. El poder de los ejércitos populares se deriva del prolongado proceso de robar armas a las fuerzas armadas regulares. El periodo real de construcción de un ejército popular está determinado, en cierto sentido, por la cantidad de armamento que puede sustraer a las fuerzas armadas regulares. El armamento de manufactura norteamericana tiene mucha demanda, ya que, sus piezas de repuesto pueden ser fácilmente intercambiables y adaptadas. Un escondrijo de armas invariablemente rinde una gran proporción de armamento de manufactura norteamericana.

Determinar lo que constituye un "ejército popular" es un asunto complicado, porque hay ocasiones en las que estos ejércitos generan o más bien se transforman en ejércitos de bandoleros fuera de la ley. Tal es el caso en el interior de Colombia.³³ Estos grupos de hombres fuera de la ley pueden ser asociados de ejércitos privados o populares, y surgen ligados a ciertas disputas entre familias. En muchas ocasiones no se definen sino hasta las últimas fases del conflicto. Éste fue el caso en las primeras etapas de la Revolución Mexicana, cuando proliferaron muchos ejércitos fuera de la ley antes de la victoria, como también lo hicieron en Texas durante el periodo de las luchas por la formación del Estado. El ambiguo *status* de un "ejército popular" es una poderosa razón para

³³ Germán Guzmán Campos, Orlando Fals Borda y Eduardo Umana Luna: *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1962 (segunda edición).

evitar definir una situación que es más rígida y universal de lo que el contexto real lo permite o de lo que sería analíticamente valioso.³⁴

En suma, los cuatro tipos estructurales de fuerzas armadas que se encuentran en América Latina son: el ejército regular nacional que está sometido al control de conductos designados por el gobierno. Las unidades para-militares conocidas como grupos de acción cívica, que también están sancionados oficialmente y que se distinguen del ejército regular por su regionalismo y sus funciones ostensiblemente más internas que externas; pero como es claro que todas las actividades militares en América Latina sirven a propósitos internos, esta diferencia es puramente formal. El ejército privado que se encuentra bajo el control de poderosos latifundistas regionales o locales apoyados por el Estado sólo tiene responsabilidad para su líder y en última instancia para el gobernador regional, pero en general no la tiene con respecto a las leyes o las tropas federales. Finalmente, existen los ejércitos populares, los insurgentes de guerrilla, cuyos líderes pueden tener su origen en los sectores urbanos, pero cuyas masas se reclutan entre el campesinado rural.

IX. *Las actitudes de los Estados Unidos hacia la militarización del hemisferio*

Tras las estadísticas se encuentra la política. Y tras las dimensiones y el poder de la milicia de América Latina se hallan las decisiones políticas de los Estados Unidos. Se ha demostrado que: *a*) en gran medida los atrincherados establecimientos militares de los países latinoamericanos están protegidos por los Estados Unidos; *b*) que dicha protección se otorga en nombre de la seguridad internacional del hemisferio, y que no toma en cuenta el verdadero uso de la milicia para la represión interna; *c*) que la política de ayuda extranjera de los Estados Unidos ha cambiado en forma creciente de una base civil a una militar; y finalmente *d*) que la mencionada política es básicamente de derivación reciente y no representa una orientación a largo plazo. Por lo tanto, está sujeta a una reorientación.

La aproximación de los Estados Unidos, a las sumas votadas para propósitos militares en el extranjero, está fundamentalmente ligada a la orientación de las asignaciones destinadas a fines generales. Así, en los años transcurridos entre 1945 y 1952 (los años del Plan Marshall),

³⁴ Para un estudio agudo acerca de la necesidad de las variables selectas así como de las diferencias notables de la respuesta militar a las circunstancias específicas, ver Davis B. Bobrow: "Soldiers and the Nation-State", *Annals*, vol. 358, marzo, 1965, pp. 65-76.

CUADRO V

ASISTENCIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS A AMÉRICA LATINA *

PROGRAMA	EMPRÉSTITOS EXTRANJEROS, RED DE SUBVENCIONES Y AUTORIZACIÓN DE EMPRÉSTITOS DE LOS ESTADOS UNIDOS **												
	Periodo de ayuda de post-guerra 1946-48	Periodo del Plan Marshall 1949-52	1953-57	1953	1959	1960	1961	1962	1963	1964	Total 1946-64	Reembolsos e intereses 1946-64	Total menos el reembolso y el interés
	Periodo del Acta de Seguridad Mutua		Periodo del Acta de Asistencia Mutua		Periodo del Acta de Asistencia Mutua		Periodo del Acta de Asistencia Mutua		Periodo del Acta de Asistencia Mutua				
Programa de Asistencia Militar	—	0.2	134.9	44.9	45.1	43.2	57.1	61.4	58.0	56.4	501.2	54.4	446.8
Otra Asistencia Militar	—	—	10.1	—	8.5	10.3	51.4	70.6	5.7	12.5	169.1	—	169.1
Milicia Total	—	0.2	145.0	44.9	53.6	53.5	108.5	132.0	63.7	68.9	670.3	54.4	615.9
Empréstitos	—	—	13.6	2.3	14.0	11.1	12.2	6.8	6.2	4.7	70.9	54.4	16.5
Subvenciones	—	0.2	131.4	42.6	39.6	42.4	96.3	125.2	57.5	64.2	599.4	—	599.4

* Datos obtenidos del *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations* (julio 1, 1945 - junio 30, 1964).

** Calculados para US Fiscal Years, en millones de dólares. Informe especial preparado por el House of Foreign Affairs Committee. Washington, D.C., 1965.

la ayuda a América Latina se limitó a un mínimo y se comprobó que, por lo general, la forma de esta ayuda fue de una variedad no militar. De 1953 a 1963 (los años de la Alianza para el Progreso), la ayuda extranjera a América Latina aumentó considerablemente y se mantuvo un equilibrio relativo entre las asignaciones militares y las no militares. En el periodo actual, la proporción se ha inclinado hacia la milicia y la cifra de la ayuda proporcionada ha aumentado notablemente, así como el material militar que se suministra de acuerdo con los nuevos programas. En realidad, parece que ahora el comercio internacional ha sido absorbido principalmente por consideraciones de estrategia militar.

Como una indicación del modo actual, de la ayuda norteamericana y de la política comercial hacia Latinoamérica, debe observarse la reciente declaración de James R. Schlesinger, quien dijo: "La amenaza de restringir el comercio tiene una clara limitación como arma estratégica porque, así como los proyectiles, cuando se emplea desaparece".³⁵ La tendencia a la ayuda militar con preeminencia sobre la ayuda cívica es subrayada con otra declaración ulterior: "En esta época ha disminuido la importancia de la 'operación suministro' en relación a la 'operación influencia' que consiste en utilizar estratégicamente el comercio. A fin de obtener influencia debe situarse a las otras naciones en una posición tal, que tengan algo que perder si no cooperan."³⁶ Así, el concepto de desarrollo como un instrumento de interés nacional le ha abierto camino al concepto de desarrollo como un instrumento de interés norteamericano.

La ayuda proporcionada a la milicia no es sencillamente, ni siquiera primordialmente, un intento de apoyar la estructura feudal. Por el contrario, la noción de fuerzas armadas como institución que moderniza y estimula ciertas formas de desarrollo capitalista, cuando las clases medias locales son incapaces de enfrentarse al desafío que significa implantar dicho desarrollo, es la piedra angular de la ayuda militar norteamericana a las élites militares. La contradicción está en que cualquier decisión firme y definida que se tomara para incrementar la inversión privada podría reducir la asistencia militar, ya que las fuerzas armadas son parte del sector gubernamental. Por lo tanto, la tarea es convencer a la milicia de que apoye aquellas medidas que estimulen la libre empresa, y que se oponga a aquellas otras tales como la reforma agraria y la expropiación industrial que llevarían al socialismo. En este punto surge

³⁵ James R. Schlesinger: "Strategic Leverage from Aid and Trade", *National Security: Political, Military and Economic Strategies in the Decade Ahead*, editado por David M. Abshire y Richard V. Allen. Nueva York: Frederic A. Praeger (publicado por la Hoover Institution on War, Revolution and Peace), 1963, 701-702.

³⁶ Karl Brandt: "Developed and Underdeveloped Ideas", *ibid.*, pp. 707-278.

el otro extremo de la contradicción. La milicia es la defensora de la tradición nacional, y en naciones como Brasil, Argentina y Chile, esto significa apoyar al sector público de la economía, en particular empresas de servicio público y riqueza mineral, en contraposición al sector privado.

La existencia de tendencias contradictorias en las élites militares de América Latina ha sido ignorada por la mayoría de los autores de la política de Norteamérica. Porque, mientras existe la evidencia de estos factores de oposición en la milicia, los Estados Unidos han llegado cada vez más a considerar el apoyo a la milicia como una seguridad para sus líneas políticas generales y sus deseos económicos dentro del área. En naciones como Brasil y Argentina, cuando acontece "una acción peyoratoria" de regímenes dominados por el sector público y orientados por civiles, se ve recompensada la fe de los Estados Unidos en el conservadurismo militar. Sin embargo, los ejemplos de México, Chile y Uruguay podrían indicar que la milicia puede desempeñar el papel de defensora de los sectores públicos y civiles con igual facilidad. La política norteamericana ha llegado a apreciar la diferencia entre nacionalismo y radicalismo. En tanto que la milicia opere dentro de esta bifurcación y pueda ligar el nacionalismo a las aspiraciones políticas conservadoras, no hay duda de que las decisiones políticas de los Estados Unidos continuaran basándose en subvenciones y ayuda militar.

Mientras la ayuda norteamericana al exterior no sea utilizada directamente para fines represivos, se continuará apoyando a las élites militares al modo que se acostumbra.³⁷ Por supuesto, ciertos hechos tangibles son muy difíciles de medir cuantitativamente, como son la obediencia ideológica desarrollada por mecanismos como el Pacto de Asistencia y Defensa Mutuas y el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca. La lealtad de las antiguas élites militares hacia el régimen establecido es sin duda una función para alcanzar el apoyo económico de tales regímenes, pero el alcance o la eficacia de esta lealtad son extremadamente dudosos. La estrategia de la "revolución desde abajo" a menudo entraña una estrategia política de "hiper-nacionalismo" ya que el eliminar a la élite militar establecida es erradicar el receptáculo primordial del financiamiento norteamericano. Esta estrategia sitúa a la milicia latinoamericana en un compromiso político, ya que se enfrenta a la siguiente

³⁷ Esto no es negar que los Estados Unidos, al principiar el siglo, tuvieron una política imperialista floreciente: ver, por ejemplo, los trabajos reimpresos en *The Imperialist Reader: Documents and Readings on Modern Expansionism*, ed. por Louis I. Snyder. Princeton, N.J.: D. Van Nostrand Co. Inc., 1962, pp. 385-413. Sin embargo, esta política fue descartada por Franklin Delano Roosevelt y adoptó la del Buen Vecino.

opción: apoyar la política norteamericana de utilizar al ejército para fines de contra-insurgencia y así también traicionar la imagen auto-elegida de redentores nacionales, o apoyar la redención nacional y traicionar a sus fuentes de ayuda extranjera. Este dilema define el estado actual de la mayoría de los establecimientos militares que se encuentran al sur de la frontera, y ayuda a explicar por qué la milicia contribuye a la prolongada situación de inquietud política que existe en estas naciones.

El cuadro v demuestra que la asistencia militar directa a gran escala no es un aspecto perenne de la política exterior norteamericana, sino que más bien es de reciente desarrollo, y representa el punto de vista de "línea dura" del Departamento de Estado, que afirma que la milicia es la fuerza más estable y digna de confianza de la sociedad latinoamericana. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la política del *New Deal* consistía en evitar el prestar ayuda militar. A pesar de algunos pequeños egresos que se hicieron durante la guerra, el principio de la ayuda no militar se mantuvo firme. En 1946 y nuevamente en 1947, el Congreso de los Estados Unidos se negó a autorizar egresos de ayuda militar. Las actitudes del Departamento de Estado fueron aclaradas por Spruille Braden y el entonces subsecretario de Estado, Dean Acheson, quienes adoptaron el punto de vista de "línea suave" al expresar que la ayuda militar podría causar un perjuicio al desarrollo económico de América Latina. En épocas más recientes, cuando terminó el ciclo republicano de Eisenhower, se constituyó, una vez más, la presión para que fuera reconsiderada la ayuda exterior militar. La misión de estudio de un subcomité especial del Comité de Relaciones Exteriores exigió una merma de la asistencia militar en su informe de 1960, y John F. Kennedy, en los discursos de su campaña, prometió una reducción en aquel año. El asunto aún permanece en disputa.³⁸

Aclarada la situación, ¿cuáles son las racionalizaciones y réplicas de los hombres que toman las decisiones concernientes a los programas de ayuda militar en los Estados Unidos? Esencialmente, se limitan a cuatro proposiciones interrelacionadas.

Tesis "boomerang": Se argumenta que si los Estados Unidos no suministran armas a la América Latina, los gobernantes latinoamericanos pronto recurrirán a otras fuentes para adquirir armamento, y Norteamérica se habrá hecho de "enemigos" en vez de "amigos". Ésta es la retórica aplicada con más frecuencia y, por lo que se sabe, sólo fue abiertamente combatida dentro de los círculos gubernamentales por el sena-

³⁸ John Gerassi: *The Great Fear: The Reconquest of Latin America by Latin Americans*. Nueva York: The Macmillan Company, 1963, pp. 287-298.

dor Wayne Morse.³⁹ Lo que los seguidores de esta proposición no pueden reconocer es que la posición de mando de los Estados Unidos en la ayuda militar podría cambiar fácilmente cualquier propensión a comprar armas en otra parte, bajo la pena de suspensión de toda asistencia económica.⁴⁰ También debe mencionarse que de ningún modo es éste el motivo por el cual las élites latinoamericanas están ansiosas de obtener armas adicionales.

En años pasados, líderes moderados tan anticuados como Juscelino Kubitschek, de Brasil, José Figueres, de Costa Rica, Jorge Alessandri, de Chile, y Lleras Camargo, de Colombia, hicieron fuertes peticiones a los Estados Unidos para que canalizaran mayores cantidades a los programas de desarrollo económico y menos a los programas de asistencia militar. Así, la tesis *boomerang* a menudo carece de apoyo aun entre aquellos a quienes pretende amparar.

Tesis del baluarte: Se argumenta que la milicia latinoamericana es la mejor defensa que poseen los Estados Unidos contra el comunismo. Recientemente, el argumento ha sido defendido enérgicamente por John J. Johnson, quien afirma que sin la milicia cada gobierno latinoamericano estaría más a la izquierda de lo que está ahora.⁴¹ Ignorando el supuesto de que esta resistencia a cualquiera y a todas las tendencias izquierdistas es conveniente, ¿cuál es la evidencia real de esta declaración? Es casi nula. Los tiranos militares como Fulgencio Batista, Pérez Godoy, Juan Perón y Rafael Trujillo tuvieron muy pocos problemas con la izquierda comunista, ni tampoco los comunistas tuvieron dificultades con el régimen militar.⁴² Son los hombres de la izquierda no comunista, como Juan Bosch, de la República Dominicana, y Miguel Arrais, de Brasil, quienes con más frecuencia padecen a manos de la milicia atrincherada. Por otra parte, ya se mencionó que hay casos comprobados en Guatemala y Chile donde la milicia estimuló las tendencias izquierdistas como parte de la ideología nasserista o bonapartista. Así, el argumento del "baluarte" carece de peso, tanto como ciencia o como política.

³⁹ Ver Wayne Morse: *Report on a Study Mission to the Committee on Foreign Relations, United States Senate*. Washington, D.C.: US. Government Printing Office, 1960.

⁴⁰ Este es el argumento de dos antiguos oficiales del Departamento de Estado en su libro reciente acerca de América Latina. Ver Karl M. Schmitt y David C. Burks: *Evolution or Chaos: Dynamics of Latin American Government and Politics*. Nueva York: Frederick A. Praeger, 1963, pp. 36-8.

⁴¹ Cf. Robert J. Alexander: *Communism and Latin America*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1957.

⁴² Robert J. Alexander: *Idem*.

Tesis hemisférica: se pretende que el suministro de armas y el adiestramiento de cuadros militares es parte de la estrategia total norteamericana para la defensa del hemisferio occidental frente a la amenaza de un ataque. Este argumento se escucha con creciente frecuencia. Sin embargo, ya que ningún establecimiento militar latinoamericano podría contrarrestar una gran invasión convencional, y mucho menos un ataque termonuclear, es fácil observar que la milicia ha sido adiestrada para el mortífero ataque contrainsurgente. Esto es evidente si se toma en cuenta el tipo de armamento que los Estados Unidos envían a América Latina y el aumento de "adiestramiento" ideológico.⁴³

Todo esto origina la ridícula noción, aplaudida por muchos miembros del gobierno cuya mentalidad se inclina a la defensa del hemisferio, de que la milicia es en general digna de confianza si se concibe como una agencia estabilizadora. El argumento de "defensa hemisférica" es la misma antigua doctrina del Congreso de Viena acerca de las "esferas de influencia", sólo que modernizada para enfrentar a la creciente frecuencia de las actividades guerrilleras.

Tesis del desarrollo: Se afirma que el ejército puede desempeñar toda clase de acciones cívicas, y en virtud de su nivel de disciplina y organización únicos, puede tomar parte en proyectos esenciales de desarrollo económico y social, en cualquier cosa que comprenda desde trabajo público hasta programas de salud e higiene. La meta final de la acción cívica es contrarrestar las denuncias de que el ejército es por naturaleza y función un instrumento antipopular. "Como la interdependencia entre asuntos civiles y militares se reconoce cada vez más, el bienestar social y económico del pueblo ya no puede ser considerado como un interés no militar."⁴⁴ Más aún, un examen superficial a la historia militar de América Latina demostrará que la acción cívica se transforma a menudo en una acción anticívica, merced a actos de conspiración en contra de los gobiernos legalmente constituidos. Pero hay otras razones de peso para afirmar esto último, y propuestas más elaboradas tan irreales como perniciosas. En primer lugar, el costo de la milicia es excesivo con respecto al egreso mínimo posible que puede hacer. En segundo lugar, el carácter y estructura de las fuerzas armadas convencionales de América Latina son peculiarmente nocivos, por las dimensiones y el adiestramiento de los cuerpos de oficiales, por el temperamento de los hombres enrolados y por las posibilidades de la

⁴³ Cf. Karl M. Schmitt and David C. Burks, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁴ Ver United States Department of Defense, "Civic Action: The Military Role in Nation-Building", *Armed Forces Information and Education: For Commanders*, vol. III, núm. 14, enero 15, 1964, pp. 1-3.

organización militar para desempeñar roles económicos legítimos. Son lo que son en virtud de sus papeles políticos; y es difícil comprender por qué, cómo, o bajo qué apremio llegarán a estar orientados hacia el desarrollo. El mito de la salvación de la clase media ha dado origen al mito de la salvación militar. Pero mientras cada sector permanezca estructuralmente inalterable, las esperanzas de desarrollo puestas en cada fuerza son sólo ilusiones. Finalmente, la acción cívica y los programas de desarrollo tienen el efecto de hacer a la milicia más política y menos profesional en sus intereses. En el grado en que se vean políticamente implicados, llegarán a estar políticamente orientados. Y esto significa una grieta más profunda entre el ejército y el pueblo, entre los roles políticos y los profesionales.⁴⁵

Al considerar estas cuatro racionalizaciones para mantener y aumentar el militarismo hemisférico, es claro que cada una de ellas pesan en forma distinta. Mientras cada una de las élites militares latinoamericanas pueden emplear tales tesis para justificar su propia conducta, como un medio para unir una *raison d'état* a una *raison d'être*, lo que básicamente representan en el área son las supuestas necesidades norteamericanas. Esta hipótesis es en sí misma el aspecto más decisivo de la situación actual, es decir, el derrumbe del neocolonialismo y su reemplazo por políticas imperialistas de corte clásico. El giro presente hacia la contrainsurgencia, como un estilo de política, marca el retorno de las soluciones militares a los problemas económicos. Mientras que la forma del colonialismo puede ser clásica, el contenido es completamente nuevo. Las nociones marxistas referentes a las bases económicas del imperialismo parecen lejanas y anticuadas dados los costos económicos y las penalidades de las acciones militares actuales llevadas a cabo o dirigidas por los Estados Unidos, mismas que tienen una escasa oportunidad de ser "compensadas", ni siquiera en un futuro lejano. Así, mientras la forma del imperialismo ha retornado a un modelo primario, su esencia es más política que económica, y se interesa más en un equilibrio de terror que en un equilibrio de pagos. La era de los *coups d'état* en América Latina puede estar llegando al final. No se permitirá que los cuartelazos se manifiesten naturalmente porque aun los más conservadores anticiparán las consecuencias desfavorables para la metrópoli. Lo que ha sucedido en grado cada vez mayor es la dirección externa o extranjera de los conflictos internos de América Latina. El estudio de esta transición requiere un acercamiento metodológico flexible capaz de controlar las posibilidades de que la "cuádruple" di-

⁴⁵ Para una evaluación crítica de las tesis del desarrollo, ver Mario H. Orsolini, *La crisis del ejército*. Buenos Aires: Ediciones Arayu, 1964.

visión militar actual de los países latinoamericanos sea autónoma o dependa de la intervención exterior.

Para tener una certeza, lo más probable es que los conflictos aún se generen por las condiciones internas de cada uno de los países de América Latina. Pero es difícil, si es que todavía sucede, que permanezcan con carácter local. La tendencia es transformar tales conflictos internos en contiendas internacionales por el poder. Los *golpes* anteriores eran provocados por fuerzas tanto internas como externas. Las fuerzas nacionales y las imperialistas desempeñaron un servicio vital de refuerzo mutuo para el derrocamiento de los regímenes de Pérez Jiménez, Juan Perón, Fulgencio Batista, Manuel Odría, etcétera. Pero se comprendió claramente que la influencia externa se ajustó a límites autoimpuestos. La fuerza extranjera proporcionaría los suministros económicos, mientras que los intereses internos serían los responsables de proporcionar la ideología y la organización del nuevo sistema de gobierno.

Con el aumento de estrategias de todo tipo a gran escala, con la afirmación de que el propósito básico de la política nacional norteamericana es promover y asegurar una estructura de relaciones mundiales, compatibles con los valores de los Estados Unidos y el mundo libre, es evidente que el control local, los regímenes idiosincrásicos y los clásicos hombres fuertes latinos ya no serán considerados compatibles con este plan maestro de la *Pax Americana*. Este énfasis en los designios totales ha generado mayores alcances en la planeación y coordinación de las actividades militares hemisféricas. Por esta razón, el que haya hendiduras en la coraza de los designios llega a ser intolerable. Las disputas entre facciones militares en la República Dominicana evidentemente no significa *per se* una amenaza para los Estados Unidos o el mundo libre. Amenazan la *gestalt* del gran designio; y después de todo, el temido disfraz puede tener lugar sólo en un contexto donde la cohesión y el consenso sean vistos como un total y donde cualquier grieta en la coraza sea considerada como una amenaza al "sistema de defensa mutua" como un todo.

La política norteamericana del militarismo global tiende a hacer anticuados los esfuerzos iniciales por construir una tipología *standard* de los estilos militares latinoamericanos, basada exclusivamente en asuntos políticos internos. La variable decisiva ha llegado a ser externa más que local, poder centralizado más que autoridad autónoma.⁴⁶ Tal vez fue

⁴⁶ Antes de la ocupación de la República Dominicana, el Departamento de Defensa envió un documento al presidente Leoni, de Venezuela, solicitando el permiso para la instalación de bases navales en Paría y Goajira, lugares de dicho país. Este documento permite observar el tipo de determinismo global militar que se ha incremen-

esto lo que pensó Juan Bosch, el antiguo presidente de la República Dominicana: "Ésta fue una revolución democrática destrozada por la democracia dirigente del mundo, los Estados Unidos. Por esto, creo que mi época ha terminado. Pertenezco a un mundo que ha muerto políticamente."⁴⁷

El siguiente cuadro, que se divide en nueve espacios, tal vez aclare las características "externas" de la penetración norteamericana en América Latina. El *item* principal de la carta externa es el *patrocinio* político; el *item* principal de la carta interna es el desarrollo económico.⁴⁸ En otras palabras, la doctrina que sustenta la legitimidad de la "guerra limitada" también apoya, entre paréntesis, la necesidad de la intervención ilimitada. Es en estos campos donde los asuntos del colonialismo y el desarrollo en América Latina se unen en todo su arrebatado.

tado en forma *standard* como política. "El hecho grave de que un considerable sector de las Fuerzas Armadas haya sido seducido por ideologías peligrosas a los intereses nacionales de Venezuela, nos induce a ver hacia la época futura, cuando nuestras propias fuerzas tengan que garantizar la defensa del país; quizá en apoyo de ese sector militar que no sucumbió a las voces seductoras de las sirenas de la oposición." Ver: Department of Defense, Request to the Commander of the Venezuelan Navy to install naval base, p. 2, 16-2-65, serie 009, impreso en *Marcha*, vol. 26, núm. 1248, marzo 26, 1965, p. 15. En este mismo número ver "El Pentágono conmina a Leoni", de Gregorio Selser.

⁴⁷ *The New York Times*, sábado 8 de mayo de 1965, p. 8.

⁴⁸ Para el proyecto final de este cuadro de nueve puntos, recurrí al trabajo de Seymour J. Deitchman, con el cual estoy en deuda, y cuyo modelo de una matriz de la guerra limitada es notablemente paralelo a mi propio intento de ligar la moderna guerra no-nuclear al nivel de los procesos de desarrollo. Pero dada la prioridad de la publicación del libro de Deitchman, no menos que su precisión formal, adopté su modelo con algunas modificaciones serias. Ver *Limited War and American Defense Policy*. Cambridge, Mass.: MIT. Press, 1964; ver parte las pp. 103-7.

TIPOS DE MEDIO AMBIENTE (E)

<p>OE | Guerra contra un enemigo que tiene casi el mismo adelanto técnico de los Estados Unidos, en un medio ambiente de amplio desarrollo industrial y facilidades de transporte muy desarrolladas. El movimiento a través del país se realiza en fuerzas mecanizadas versátiles.</p>	<p>OE | Guerra contra un enemigo que tiene posibilidades técnicas, en un medio ambiente de gran desarrollo industrial, pero con transportes y comunicaciones moderados o deficientes. El transporte en vehículos a través del país es posible, pero difícil.</p>	<p>OE | Guerra contra un enemigo que tiene posibilidades técnicas, en un medio ambiente de gran desarrollo industrial; tiene muy pocas o ningunas facilidades de transporte y comunicaciones, y transporte de fuerzas mecanizadas a través del país es difícil o posible sólo en áreas locales.</p>
<p>OE | Guerra contra un enemigo capaz de organizar y operar con fuerzas armadas que utilizan armamento y equipo modernos. Artillería; fuerza aérea táctica; en un medio ambiente de desarrollo industrial extensivo y facilidades de transporte desarrolladas. Movimiento versátil a través del país.</p>	<p>OE | Guerra en un medio ambiente con cierto desarrollo industrial, pero con facilidades de transporte moderadas o poco desarrolladas. El movimiento de vehiculos por el país es posible, pero difícil. El enemigo en esta guerra es capaz de organizar fuerzas armadas que utilicen armamento moderno.</p>	<p>OE | Guerra en un medio ambiente que puede tener alguna industria, pero muy poco o ningún desarrollo de las facilidades de transporte y comunicación, y en cuya superficie es imposible el transporte, o sólo posible en áreas locales.</p>
<p>OE | Guerra contra fuerzas primitivas con promedios en tácticas de guerrilla. Carecen de adelantos técnicos, de fuerza aérea, de radar. Poseen un sistema rudimentario de comunicaciones. Es un medio ambiente de desarrollo industrial extensivo, incluyendo facilidades de transporte muy desarrolladas.</p>	<p>OE | Guerra contra fuerzas de guerrilla en un medio ambiente que tiene cierto desarrollo industrial, y comunicaciones y transportes deficientes. El transporte con vehículos a través del país es posible, pero difícil.</p>	<p>OE | Guerra contra guerrillas primitivas en un medio ambiente que puede tener alguna industria, pero que carece de facilidades de transporte desarrolladas. El transporte de fuerzas mecanizadas a través del país es imposible, o posible sólo en áreas locales.</p>

TIPOS DE PROBABLES OPONENTES (O)

X. Militarismo, paz y revolución

A causa de que las armas y los sistemas de armamento que ahora están en manos de las milicias de América Latina son anticuados, combinados con la perspectiva "dirigida hacia dentro" de estos ejércitos, podría pensarse que representan muy poco peligro para la paz internacional. Es cierto que dicho armamento está atrasado de cinco a quince años con respecto a las últimas formas de la tecnología armamentista y que son usados en naciones atrasadas de cinco a quince años con respecto a las últimas formas de las relaciones sociales. Por tanto, la actualidad del sistema de armamento no es lo único que determina el grado de peligro hacia la tranquilidad nacional. Mientras exista tan poca paridad entre la tecnología armamentista y la administración social continuará la amenaza al equilibrio. El hecho de que el sistema de proyectiles instalado por la Unión Soviética en Cuba, entre 1961 y 1962, no reflejaba la última etapa del adelanto armamentista, no disminuyó el temor norteamericano de que se cernía una amenaza sobre sus propias costas.⁴⁹

De mayor importancia es el hecho de que los tipos de operaciones guerrilleras o contra-insurgentes que ahora existen en países como República Dominicana, Guatemala, Colombia, Perú, y en otros aún más avanzados como Brasil, Venezuela y Argentina, no requieran de la forma más avanzada de la tecnología militar. Para aquéllas se necesitan materiales relativamente bien conocidos, accesibles y de fácil adquisición, como helicópteros, equipo lanzallamas y productos químicos para acabar con la maleza.⁵⁰ En consecuencia, no puede descartarse la utilidad de estos armamentos si se consideran desde un punto de vista puramente tecnológico. En realidad, las armas de que se dispone en la actualidad corresponden precisamente al tipo que se requiere para la lucha en las áreas rurales, la selva o la montaña.

Decir que vivimos en una época de rápido desarrollo es más un

⁴⁹ Para tener cierta idea del inmenso poder de la distribución de las fuerzas armadas cubanas, obsérvese sólo lo siguiente: de 1961 a 1963, las dimensiones de las fuerzas militares combinadas se duplicaron, de aproximadamente 35 000 a 79 000. Sus aparatos aéreos aumentaron de 86 a 325, y sus 24 emplazamientos de proyectiles se equiparon totalmente con proyectiles de tierra a aire (SAMS). Además, Cuba tiene 420 000 miembros de la milicia civil en alerta de combate.

⁵⁰ La rápida acumulación de helicópteros Bell, Sikorsky, Dinfia, y Alouette por parte de Argentina, Brasil, Colombia, Perú, y Venezuela indica esta fase contrainsurgente de las operaciones militares de la actualidad. Es muy difícil que dichos países hayan presenciado formas importantes de actividades guerrilleras durante los cinco años anteriores.

axioma que una observación de cuantía. Lo que es de importancia crítica es el carácter exacto del proceso de transición, no sólo en el sentido de dónde estamos y hacia dónde vamos, sino también con respecto a las agencias humanas de que disponemos para llegar a ese punto. El preferir la causación múltiple a la singular, es no considerar seriamente la posibilidad de que algunos factores sean más importantes que otros en el proceso de desarrollo. El compromiso de cambio rápido no necesariamente está relacionado con las estrategias para llevar a cabo efectivamente los cambios deseados.

Sin el deseo de perderse en un debate filosófico acerca de la naturaleza del determinismo o de la casualidad, es evidente que desde la perspectiva de la ciencia social hay algunas variables que muestran un mayor grado de discrepancia que otras. El aparato político de la Italia del siglo xvi, el sistema económico de Inglaterra en el siglo xviii, son casos donde evidentemente uno u otro factor son "básicos". Es posible creer que el aparato militar del siglo xx posee el mismo tipo de propiedades "deterministas." Sin duda, al igual que cualquier otro sistema de determinantes, tiene sus límites y quizá sus deficiencias como sistema explicativo. Sin embargo, frente al fracaso de las agencias de unión internacional, desde la Internacional Socialista hasta las Naciones Unidas, y el correspondiente refuerzo de la soberanía nacional como condición y piedra angular para medir el desarrollo político, el papel de la milicia ha llegado a ser absolutamente central.⁵¹

La base de estas afirmaciones es que el nacimiento de los establecimientos militares en el Tercer Mundo, así como la vigorosa prosecución de técnicas y armamentos contrainsurgentes entre las mayores potencias, representa una disposición a generar avances económicos y sociales por medio de recursos militares en lugar de los procesos industriales convencionales. La consumada capacidad del poder militar para cancelar todos los "procesos de la historia", cancelando para ello a la sociedad, le da peso al término "determinismo militar" cuando se describe la era actual. Debe notarse que este no es un intento de negar la multicausalidad. Sin un cierto nivel de producción industrial, los ejércitos modernos son impotentes. Pero aun este lema básico debe restringirse a los ejércitos nacionales. No parece ser lo mismo en las fuerzas guerrilleras. Más aún, a menos que los códigos legales se sancionen, los ejércitos tienden a militarizar a la población civil. ¿Pero esto sucede en las regiones en desarrollo del Tercer Mundo? Preguntas como ésta obligan a reconsiderar las variables del análisis social que podrían ser o no ser reconocidas como centrales y cuyos cambios en tiempo y espacio nece-

⁵¹ Ver Stanley Hoffmann: *The State of War: Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Nueva York: Frederick A. Praeger, Inc. 1965.

sitan de una mutación radical en las variables que se consideran decisivas. El complejo latinoamericano ofrece un excelente laboratorio para mostrar el grado al que la milicia determina el juego de la política en el Tercer Mundo. El aumento de la actividad guerrillera en el Tercer Mundo ha sido espectacular; sin embargo, esto bien puede constituir la mayor ironía de los asuntos hemisféricos, es decir, que las unidades de contrainsurgencia precedan en el tiempo a la formación de unidades insurgentes. Esto, en todo caso, es lo que parece haber sucedido en la República Dominicana.

Cuando las aspiraciones de las clases populares son frustradas por acciones militares, y cuando las unidades contrainsurgentes de nuevo cuño patrocinadas desde el exterior abren la brecha para el despojo de regímenes legítimos, entonces probablemente aumentan las acciones de las guerrillas. La secuencia causal es exacta e importante. Si el caso es que la contrainsurgencia precede a la formación de unidades insurgentes, entonces los aspectos proféticos de autorrealización de la política exterior norteamericana bien pueden convertirse en acciones autodestructivas.⁵²

Y no es solamente ironía. Es posible que la aparición de unidades insurgentes fundamente las relaciones de la milicia con los tipos convencionales de regímenes civiles. Por ejemplo, cuando los partidos de extrema izquierda de Venezuela iniciaron una campaña de guerra de guerrillas, la élite militar, lejos de desempeñar su papel usual de cancelar las normas electorales, formó suborganizaciones militares (como las Fuerzas Armadas de Cooperación) que apoyaron al régimen de Rómulo Betancourt. En otras palabras, la lealtad de la élite militar al sistema parlamentario fue lograda merced a la amenaza insurgente de la izquierda en mayor medida que ninguna reforma militar emprendida desde adentro.⁵³

Bien puede ser que por razones ecológicas, sociológicas y políticas, las formas insurgentes de actividad revolucionaria no tengan éxito o sencillamente no sean factibles. El error palpable de la insurgencia en las grandes naciones del hemisferio, particularmente, en Brasil, Venezuela y Argentina, pone en claro que la lucha insurgente, realizada según los modelos delineados por Mao Tse Tung y Ernesto Guevara, no necesariamente son funcionales en los sectores altamente urbanizados e industrializados. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que el

⁵² Ver esto en la obra reciente de Edwin Lieuwen: *Generals vs. Presidents: Neomilitarism in Latin America*. Nueva York: Frederick A. Praeger, Inc., 1964, parte las pp. 7-9, 126-9, 136-41.

⁵³ Ver Robert J. Alexander: *The Venezuelan Democratic Revolution: A Profile of the Regime of Romulo Betancourt*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1964, parte, pp. 105-117.

despliegue de tropas regulares, tanto de variedad local como importada, hace muy poco por resolver las demandas fundamentales de los movimientos revolucionarios. Si son necesarios entre veinte y treinta mil hombres para mantener el armisticio en una pequeña nación del Caribe, o diez veces ese número para retener un pedazo de Asia, llega a ser evidente que será necesario por lo menos cien veces ese número para conservar el equilibrio frente a la masa y el sentimiento revolucionarios, lo cual proporcionará un amargo alimento espiritual a todos aquellos devotos de la *realpolitik* que afirman que quienes aún confían en las organizaciones internacionales legalmente sancionadas son románticos crónicos, o que el arte del compromiso es equivalente a la diplomacia de la capitulación.

El estudio del militarismo en América Latina permanece en sus primeras etapas, no como resultado de la escasa información estadística, sino porque los temas teóricos surgen con preeminencia. ¿La milicia en sí misma es un eje determinante o es parte de un sistema general de grupos de interés? ¿Está determinada la ideología militar por el sistema de adiestramiento de las fuerzas armadas, o por los antecedentes sociales tradicionales del sistema de reclutamiento de oficiales? ¿La milicia está esencialmente ligada a las antiguas clases terratenientes o desempeñan tareas de clase media cuya ineptitud los lanza a un sistema de vigilancia? ¿La milicia establecida podrá desempeñar algún día un papel radical o a favor del desarrollo; o la evidencia de México, Cuba y Bolivia es una prueba concluyente de que sólo un ataque frontal masivo a la milicia establecida logrará fines radicales y nacionalistas? Estas preguntas sólo pueden responderse concretamente si se acumula más información de la que se dispone en la actualidad, y por una especie de inocencia por parte de la milicia latinoamericana que hasta ahora no se ha mostrado.

Tal vez los sociólogos al fin estén alcanzando a los novelistas de América Latina, quienes saben desde hace tiempo que la clave de las sociedades latinoamericanas son los hombres uniformados, ya sea que aparezcan a caballo como jinetes nocturnos o como jinetes alados sobre aeroplanos.

Versión de MARGARITA SUZÁN PRIETO.