

## CONCLUSIONES

Lo expuesto pareciera, por defecto, una vuelta a las tesis tradicionales de Samuel Huntington (1995) que, de una u otra manera, John J. Johnson (1966) y Edwin Lieuwen (1960) utilizaron para referir el derrotero histórico seguido por las fuerzas armadas latinoamericanas. La profesionalización, que en los países desarrollados implicó la garantía para que los militares no se inmiscuyeran en los asuntos políticos, fue el factor que en los países subdesarrollados los impulsó a ejercer funciones que las diversas constituciones asignaban a otros compartimentos del Estado.

Sin embargo, esta tesis adolece de generalidad y de una ausencia de diagnóstico histórico que evita abordar dimensiones que han resultado cruciales en el desarrollo de las instituciones militares del continente. Las fuerzas armadas, si bien se convirtieron en un determinado momento en el segmento más calificado del Estado, también debe asumirse que tuvieron un ámbito de acción dentro de los aparatos del Estado que desbordó lo que estrictamente les concernía, debiéndose intentar explicar cómo el control de estos espacios estatales no militares, de acuerdo a los criterios de seguridad que manejaban, fue otorgándoles los componentes esenciales para llevar a cabo su misión.

En el caso peruano, es indudable que durante el siglo XX los militares experimentaron una profunda profesionalización, que no fue acompañada por un proceso similar en los otros sectores estatales, salvo en el sector de Relaciones Exteriores, dándose una disyunción entre los objetivos del Estado y las herramientas para conseguirlos, que intentó ser salvada con el experimento político que iniciaron los militares a fines de los años '60. Pero, además, debemos contemplar que los militares no fueron una entidad pública más: fue y es la única presencia del Estado en los espacios de frontera, no sólo físicos sino también culturales. En ese sentido, puede afirmarse que su parte más moderna era, paradójicamente, la que actuaba en los linderos mismos del sistema. Los resultados de este "diálogo" múltiple, consistente en ser el intercomunicador entre lo "civilizado" y lo "bárbaro", actuar como entidad integradora, discernir sobre lo que debía quedar

“afuera”, definir al “amigo” y al “enemigo”, fue articulando un discurso que tuvo enormes implicancias para las formas que adquirió el proceso de construcción del Estado nacional peruano.

Por eso, la militarización del Estado y de la sociedad como la manera de superar las fragmentaciones y quiebres sociales y aspirar a la deseable homogeneidad nacional se impuso como un criterio que estuvo lejos de restringirse a los integrantes de los institutos armados. Durante el siglo XX existió un amplio consenso sobre la casi natural incorporación de los militares en tareas que no eran las estrictas, desde las “civilizatorias”, pasando por las educativas y de transmisión de valores cívicos-militares como manera de entender la ciudadanía de los peruanos, hasta las que incumbían a la integración territorial del país, el crecimiento económico y el desarrollo.

Ubicados como estaban en el cuadro de roles y funciones estatales, tuvieron la posibilidad de darse una importante autonomía respecto de los intereses generados por los sectores dominantes del país. Esto les permitió la formulación de una doctrina de seguridad que obtuvo altos grados de legitimidad debido, precisamente, a su apariencia “técnica”, totalizante e integradora, que resultaba fácil de identificar con las “necesidades nacionales”. A su vez, estas últimas no podían cumplirse por la importante debilidad de las expresiones políticas que, en la lectura de los militares, aparecía como la primacía de los intereses particulares sobre los comunes, en otras palabras, la expresión del “desorden” propio de los civiles manifestado en la propensión hacia el debate estéril poniendo de lado la acción.

Sin embargo, los esfuerzos aplicados para afinar los diagnósticos de la realidad, así como el perfilamiento de un plan de acciones dirigido a hacer realidad la idea de seguridad sobre la base del desarrollo, tuvieron un límite muy preciso en la necesaria rigidez doctrinaria derivada de instituciones jerarquizadas, centralizadas y verticales. En el largo plazo esto fue negativo, en tanto lo construido debía aplicarse sobre una realidad que ingresó en una rápida y profunda dinámica de cambios.

Por otro lado, aunque las fuerzas armadas plantearon su posición, en gran medida antagónica, frente al orden oligárquico que imperó durante gran parte del siglo XX, era obvio que no podían abstraerse de los sentidos y valores que adquirirían las relaciones entabladas entre los diferentes grupos que componían la sociedad peruana. Así, si bien imaginaban las instalaciones en las que desarrollaban sus actividades como un ejemplo de orden frente al desorden que, según su consideración, imperaba en su entorno, lo cierto es que las mismas fueron

también espacios de reproducción de aquéllo que consideraban no sólo ajeno sino también criticable.

Esto tuvo especial significación cuando debieron construir una imagen del “subversivo”, es decir, del enemigo interno que paulatinamente se les presentó como una de las amenazas más importantes para el país. En efecto, el “subversivo” no pudo entenderse sin la presencia de un “poder externo” cuya intención era la disolución de las bases civilizatorias sobre las que descansaba la armonía social —de allí el importante tributo que tuvo la idea del “bárbaro” y el “salvaje” para formularla—, y la existencia de un sector enquistado en la sociedad que actuaba como operador de estas intenciones, compuesto por personas que debíamos suponer como ajenas.

Entonces, a la fácil conclusión derivada de los argumentos de Huntington, consistente en la explicación de la fortaleza política de los militares como una consecuencia directa de las debilidades manifiestas por los componentes civiles en la dimensión estatal, debe oponerse lo determinante que significó la experiencia concreta de unas instituciones en las que reposaron gran parte de los sentidos que adquirió la construcción de los estados nacionales en Latinoamérica, como de alguna manera ya venía sugiriendo desde la década de los 1980 Alain Rouquié (1987), al exigir que se volvieran a revisar las experiencias institucionales particulares como la manera más pertinente para empezar a reconstruir una nueva comprensión sobre la relación entre la política y las fuerzas armadas.

El caso peruano es importante al respecto porque muestra, en efecto, un derrotero particular en su proceso histórico, que diferencia a las fuerzas armadas peruanas de las otras fuerzas armadas de Latinoamérica pero, también, porque el desenlace ha producido resultados muy negativos en estas instituciones.

El autoritarismo fujimorista de los años de 1990 tuvo como unas de sus protagonistas principales a las fuerzas armadas, en tanto apoyaron abiertamente el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. Esta acción política fue resultado de la decisión adoptada años atrás, con el denominado Plan Verde, en el que la jerarquía militar supuso como una condición necesaria para combatir y derrotar a los grupos subversivos la restricción de los marcos democráticos.

En realidad, desde diciembre de 1982, cuando el presidente Fernando Belaunde emitió un decreto supremo ordenando la intervención de las fuerzas armadas en el departamento de Ayacucho y otras provincias de la sierra central, se fue dando un paulatino proceso de limitaciones al sistema democrático, que se consolidó con la formación de los comandos políticos militares en julio de 1985 y, luego, a partir de 1992, con la extrema centralización de la política de

pacificación circunscrita en el presidente de la República, los altos mandos militares y el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, real conductor del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

A diferencia de lo ocurrido con la intervención política de las fuerzas armadas en la primera mitad de los años de 1970, cuando pusieron en práctica un proyecto desarrollista por sustitución de importaciones, en la década de los 1990 su intervención política estuvo indefectiblemente ligada a la consolidación del neoliberalismo en el Perú. En gran medida, las políticas contrasubversivas y de pacificación condicionaron decisivamente la implantación de las “flexibilizaciones” laborales, y la represión eficaz de la movilización popular que ejercía presiones redistributivas.

Entonces, el neoliberalismo y la contrasubversión se tocaron en más de un punto y se retroalimentaron, dando como resultado un Estado organizado bajo un régimen de excepción cuyo objetivo último fue “disciplinar” la sociedad de acuerdo a las pautas exigidas por el “orden” necesario para imponer las medidas dirigidas a la liberalización de la economía.

Por otro lado, en la medida en que el problema del narcotráfico fue adquiriendo mayores proporciones y en las zonas de producción se configuraron importantes escenarios subversivos, la represión a esta actividad ilícita dejó de ser una función policial, tal como había venido sucediendo desde los años de 1970 —cuando se implementan los operativos Verde Mar— y pasó a convertirse en un problema para la seguridad nacional, involucrando a las fuerzas armadas en la represión del mismo.

El esquema exigido por las políticas antinarcóticos norteamericanas contemplaba una estrategia única para combatir al narcotráfico y la subversión, bajo la premisa de que ambas actividades se retroalimentaban, premisa ilustrada por la figura del “narcoterrorista”. Sin embargo, las fuerzas armadas peruanas, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, implementaron un plan para derrotar a la subversión en las cuencas cocaleras en el que se diferenció la subversión del narcotráfico, buscando impactar en la primera y sin acciones definidas sobre el segundo, y que fue sistemáticamente criticada por los funcionarios norteamericanos; logrando, finalmente, que el jefe militar de dicha región, general Alberto Arciniega, fuera relevado de su puesto.

La lógica militarizada para combatir el narcotráfico continuó y se acentuó en los años de 1990, cuando la centralización de las decisiones en materia de seguridad multiplicó la importancia del SIN y, con ello, el protagonismo del asesor presidencial Vladimiro Montesinos. Desde ese momento, la estrategia

seguida fue la impuesta por los organismos antinarcóticos y de inteligencia de los Estados Unidos, involucrando a las fuerzas armadas tanto en la contrasubversión como en el combate contra el narcotráfico. Esta decisión generó altos grados de corrupción entre los efectivos militares, especialmente en el Ejército. Según datos oficiales, durante los años de 1990 hubo por lo menos unos 200 miembros —entre oficiales superiores y generales— implicados en el tráfico de drogas, aunque otros estimados afirman que fueron 348 personas, de las cuales 330 pertenecían al Ejército.

Por otro lado, las necesidades políticas del régimen autoritario, a la vez que ponía de lado los mínimos controles que se exigían sobre los actos de las fuerzas armadas, buscaron consolidar el control que una cúpula ejercía sobre sus instituciones, acentuando su propensión a la corrupción, especialmente en la adquisición de material bélico, vituallas y otros recursos usados por el personal militar. Así, hubo una deliberada política de disolución de los sistemas de ascensos, para permitir que oficiales leales al régimen accedieran a los más altos cargos. Muchos de los generales más prestigiosos del ejército fueron pasados al retiro y acosados judicialmente por oponerse a las intromisiones del asesor presidencial Vladimiro Montesinos en la secuencia de mandos.

Asimismo, la concentración de funciones y poder en el Servicio de Inteligencia Nacional, personificado en el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, desvirtuó totalmente las funciones que debía cumplir este organismo, convirtiéndolo en el vértice de la red de corrupción, de la administración clandestina y privada de la información, así como de acciones violatorias contra los derechos humanos.

Las consecuencias de este proceso fueron muy graves para las instituciones militares peruanas, pues dieron lugar a una generalizada corrupción en su mandos (especialmente los del ejército), denuncias por la aplicación de una política sistemática de violaciones a los derechos humanos —cuyas sanciones se mantienen pendientes—, la desestructuración de sus jerarquías, la pérdida de identidad institucional, la ausencia de definiciones estratégicas, y la inoperancia ante los nuevos retos que plantea la seguridad del país.

Bajo esta situación, los nuevos retos para la seguridad que empezaron a aparecer en los años de 1990 plantearon serios cuestionamientos a los roles que cumplían hasta entonces los militares, la manera como estas instituciones establecían sus relaciones con los otros organismos del Estado y con la sociedad, así como a la eficacia con que cumplían las labores que les encomendaba la Constitución. Además de la corrupción y las materias pendientes en derechos humanos, se puso

en evidencia la ausencia de concepciones estratégicas que hubieran permitido engarzar los resultados del conflicto a objetivos nacionales.

Esto último responde a un problema estructural. Desde mediados del siglo XX las fuerzas armadas generaron una serie de planteamientos que dieron origen a una doctrina de defensa nacional, que compatibilizaba desarrollo y seguridad. Esto fue una señal de su autonomía frente a las disposiciones de seguridad hemisférica que emanaban desde los Estados Unidos, y otorgó las premisas para las reformas realizadas por el gobierno militar encabezado por el general Juan Velasco entre 1968 y 1975. Esta experiencia política no obtuvo los resultados deseados y, por otro lado, agotó la agenda política militar que había estado construyéndose durante las tres décadas previas. A partir de entonces, los militares peruanos tuvieron crecientes dificultades para legitimar sus funciones y subordinar su acción a objetivos nacionales. La “defensa de la democracia” que argumentaron para justificar sus planteamientos contrasubversivos tuvo resultados contrapuestos, ya que fue un factor decisivo para que ella se limitara y finalmente colapsara.

Por otro lado, esta ausencia de objetivos nacionales hizo que se descuidara la evolución del sistema internacional. La crisis del bloque soviético indujo a un cambio de perspectivas en la seguridad hemisférica. En este sentido el “Consenso de Washington” contempló:

- Primero, la reducción de los aparatos estatales que exigía la implantación del modelo económico neoliberal, viéndose a los ejércitos nacionales latinoamericanos como una fuente de gastos excesivos que debían limitarse.
- Segundo, para lograr estos resultados se debía amenguar o, en su defecto, eliminar los focos de tensiones regionales.

Bajo este panorama, las reorientaciones hemisféricas no fueron previstas por los militares peruanos, y esto quedó de manifiesto con el “ciclo del Cenepa”, cuyo momento central fue el choque armado entre las fuerzas armadas del Perú y Ecuador en aquel lugar limítrofe, en 1995. Hacia 1998, dicho conflicto llegó a su fin mediante un tratado que cedía una porción de territorio peruano y concesiones fluviales y comerciales para el Ecuador.

Otra consecuencia del reordenamiento de la seguridad en el Hemisferio para el Perú es el protagonismo que ha empezado a adquirir la región amazónica como espacio estratégico para la seguridad continental. Si bien el 60% del territorio peruano forma parte de la Amazonía, lo cierto es que el fomento para el desarrollo de esa región fue bastante relativo.

Vinculado a ambas cuestiones —limitación de las fuerzas de seguridad nacionales y control de los recursos del área amazónica— surgen como acciones estratégicas el Plan Colombia y sus componentes derivados, todos ellos focalizados en el área andina. Estos instrumentos, que se presentan como estrategias anti-narcóticos, son nítidamente intervencionistas y responden a los intereses de los Estados Unidos en materia económico-financiera, innovación y monopolización de recursos, y control social sobre el espacio involucrado. Estos instrumentos están dirigidos a estructurar un nuevo campo de poder en la región, en el que se ponga de lado el fortalecimiento de los mecanismos democráticos, y se facilite la privatización de los patrimonios públicos.

Así, a inicios de la actual década fue imperativo para la ejecución de estos planes sabotear las iniciativas de paz negociada que quiso implementar el presidente colombiano Andrés Pastrana a fines de la década pasada. Luego de los atentados del 11 de setiembre del 2001 en New York, la posición militarista norteamericana se radicalizó. En la V y VI Conferencia de Ministros de Defensa (Santiago de Chile 2002, y Quito 2004), se remarcó que el terrorismo era la principal amenaza, aunque en el último de los eventos la posición de los países participantes no fue unánime: Brasil, Argentina, Bolivia y Venezuela plantearon que la pobreza y la corrupción eran los problemas a combatir. Si éstas últimas no fueran la prioridad se corre el riesgo de militarizar los Estados y criminalizar la protesta social.

Ante este escenario, la construcción democrática escenificada a partir del 2001 tuvo como uno de sus objetivos fundamentales establecer nuevos marcos para la seguridad nacional y los roles de las instituciones militares. Sin embargo, la ausencia de una decisiva voluntad política, así como la vaguedad de los objetivos, han conducido el proceso hacia una situación de entrampe.

Pero es la persistencia de problemas estructurales que no han sido incorporados como elementos en los diseños que intentaron reformar a las fuerzas armadas durante los últimos años, los que aparecen como cruciales para comprender las inconsistencias de estos esfuerzos dirigidos a readecuar estas instituciones para hacerlas eficaces ante los retos que plantea actualmente la seguridad en un marco de fortalecimiento democrático.

En primer lugar, es imposible abstraer a los militares de la dimensión política, cuando el sistema político se desenvuelve sin muestras de sostenibilidad debido a la extrema fragilidad de sus actores, pues acrecienta las posibilidades de los poderes fácticos —en nuestro caso, las fuerzas armadas— en el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, también debemos tener en cuenta la ausencia de estrategias para enfrentar decididamente la pobreza y la desigualdad. Cuando sucede esto, las presiones redistributivas tienden a ser resueltas bajo la óptica de la criminalización de la protesta, la militarización de territorios y la vigencia de estados de excepción. En suma, se fortalecen los roles represivos del Estado, y no se construye una institucionalidad que canalice, procese y formule soluciones a las demandas sociales. En este sentido, el Estado, que debería ser el garante de los derechos de los ciudadanos, se convierte en el principal agente transgresor de los mismos, y una fuente importante en la generación de violencia.

Un tercer aspecto sería la precariedad de los procesos de integración política, económica y comercial latinoamericanos, como la Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR y otros. En gran medida, esto es consecuencia de una ausencia de objetivos claros y, nuevamente, la falta de estabilidad política que impiden la formulación de planes de largo plazo. A esto debemos añadir las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que no tienen en cuenta los intereses de los productores nacionales, añadiendo mayor conflictividad.

A renglón seguido, la existencia de amplios espacios incluidos en la jurisdicción del Estado en los que no tiene presencia efectiva, como consecuencia del limitado, inconcluso y discontinuo proceso de integración nacional, que tiene como resultado Estados de baja legitimidad. En ese sentido, continuamos manteniendo un concepto restringido de fronteras que no incorpora las “fronteras internas” y, por tanto, no se pueden especificar los tipos de intervenciones estatales y sociales que deben realizarse en estos espacios. En estos territorios, la propensión a desarrollar violencia como mecanismo de solución de conflictos es bastante alta. Además, fomenta la explotación ilegal de recursos, mediante formas de trabajo inhumanas, ejemplificado en las denuncias de la OIT sobre trabajo forzado organizado por las empresas madereras en algunas zonas de la Amazonía peruana.

Como derivado de lo anterior, tenemos la existencia de espacios fronterizos internacionales en los que el Estado no puede ejercer una debida administración, convirtiéndose los mismos en zonas en las que prima la presencia de muchas actividades ilícitas, como el contrabando de armas, tráfico de drogas, tráfico de personas, etc. Por otro lado, continúa vigente el criterio tradicional de “fronteras binacionales”, y se deja de lado el concepto de “espacios transfronterizos”, más adecuado para dinamizar las integraciones regionales intraestatales, y proclive a desarrollar con mayor énfasis el desarrollo que enfatice la participación ciudadana en estas acciones.

En sexto lugar, está la inexistencia de una estrategia latinoamericana autónoma sobre el tráfico de drogas, que permite la vigencia de planteamientos militarizados provenientes desde los Estados Unidos. Esto se agrava por la negativa de los Estados Unidos de: 1) negociar multilateralmente el tema, 2) reconocer la diferencia entre el problema delictivo y el problema social que involucra el tema, 3) formar espacios de negociación y consenso con los productores de hoja de coca, por considerarlos “narcoterroristas”, 4) asumir la diferencia entre subversión y narcotráfico al tratarlos como un único problema cuando no es así, dando como resultado la poca voluntad expresada para construir una estrategia de desarrollo alternativo en las zonas de cultivo de hojas de coca.

Asociado a lo anterior está la implementación del “Plan Colombia”, cuyos efectos irradian sobre toda Sudamérica y que, en suma, propone la simple militarización para obtener la pacificación, y un control de recursos que restringe las autonomías de los Estados en favor de los Estados Unidos.

Un siguiente aspecto son los modestos resultados obtenidos en la reforma de las fuerzas armadas. Estas instituciones siguen respondiendo a criterios formados durante la Guerra Fría, resultando disfuncionales para las tareas de seguridad que se imponen en el escenario actual. Por otro lado, estas reformas han sido sectoriales, sin haber formado parte de una reforma integral del Estado. Esto ha dado como resultado que la labor de las fuerzas armadas no pueda incluirse en objetivos más generales, involucrándolas en la construcción democrática y el desarrollo.

Por último, un asunto crucial es la ausencia de voluntad política para generar políticas pertinentes de reparación de víctimas y superación de secuelas dejadas por los conflictos internos, lo que impide la formación de contextos adecuados para desarrollar la democracia, así como un adecuado fortalecimiento de las instituciones militares.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) incorporó las premisas y lineamientos para formular políticas públicas, así como las acciones que debían llevarse a cabo para iniciar y consolidar un proceso que restituya derechos y repare daños, que viene encontrando grandes resistencias para su implementación no sólo por parte de las fuerzas armadas, sino también de importantes sectores de la política y la sociedad peruana. Estas reacciones pueden comprenderse a partir de las importantes fracturas que muestra la sociedad peruana, de manera tal que aún es generalizado el criterio de que las tareas estatales son eminentemente represivas.

En el caso específico de las fuerzas armadas, sus mandos siguen asumiendo un “sentimiento de cuerpo” que los conduce a entender que las responsabilidades

individuales en casos de corrupción y flagrante violación a los derechos humanos son “ataques” a la institución. En ese sentido, es sumamente preocupante que comunicados públicos firmados por todos sus ex comandantes generales, incluso aquéllos que en más de una oportunidad afirmaron compromisos con el sistema democrático, demuestren este espíritu.

Aun así, en los últimos tiempos han empezado a vislumbrarse algunas intenciones ciertas en este sentido, cuando se formó la Comisión Multisectorial que debía elaborar un Plan Integral de Reparaciones y, posteriormente, se anunció la aprobación del mismo y la promesa de su financiamiento.