

INTRODUCCIÓN

Las fuerzas armadas peruanas han venido experimentado en los últimos años un proceso de reforma institucional, cuyo diseño se ha asentado en dos elementos fundamentales. En primer lugar, una evaluación de su desempeño durante las dos últimas décadas, periodo en el que tuvieron que hacer frente a una importante amenaza subversiva contra el Estado, incorporarse a la lucha antinarcóticos, enfrentar un conflicto bélico internacional focalizado con las fuerzas armadas del Ecuador y, además, apoyaron políticamente al régimen autoritario que se instala luego del autogolpe que realizara en 1992 el entonces presidente Alberto Fujimori. En segundo lugar, la forma en que debe realizarse su inserción en la institucionalidad democrática que empezó a construirse luego de que el régimen fujimorista se desmoronara, al sobrevenir una situación en la que se combinaron la recesión económica, la anticonstitucional reelección presidencial del año 2000, la exposición de evidencias incuestionables de una red de corrupción organizada desde el Estado, la movilización social antiautoritaria y la presión internacional.

Tomada la decisión de reformar a las instituciones armadas peruanas, se debió considerar no sólo el nuevo panorama que plantea la seguridad nacional en la actualidad, y los ajustes imprescindibles que deben adoptarse para hacerlas funcionales a los criterios democráticos, sino también la manera de revertir la serie de resultados negativos provocados por el tipo de acciones en las que se vieron involucradas durante los años previos, como la alta incidencia que tuvo la corrupción entre sus mandos, la desestructuración organizativa debida a la influencia política que ejerció sobre ellas el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), bajo la conducción del asesor presidencial Vladimiro Montesinos, y las secuelas generadas por una lucha antsubversiva que generó una alta victimización en la población civil —especialmente en los sectores rurales más pobres— y que, a pesar de los tenues avances realizados entre la última etapa del gobierno del presidente Alejandro Toledo y el inicio del periodo gubernamental del presidente Alan García, aún espera una decisiva política de reparaciones y, sobre todo, la debida judicialización a los perpetradores de violaciones a los derechos humanos.

La urgencia de los cambios quedó establecida cuando el 28 de julio del 2001, al asumir la presidencia de la República, Alejandro Toledo anunció la conformación del Acuerdo Nacional, espacio concebido para que las diversas fuerzas sociales y políticas del país establecieran consensos respecto de una serie de políticas de Estado. La novena de ellas refiere a la seguridad nacional, mientras que la vigésimo quinta establece los criterios generales desde los cuáles debe impulsarse la reorganización de los institutos armados¹. Además, el Presidente de la República convocó a una comisión encargada de estudiar y proponer los lineamientos que dirigirían las acciones que debían realizarse en la órbita militar. De esta manera, el gobierno democrático, a través del Ministerio de Defensa, inició el desarrollo de las mismas, teniendo como objetivo modernizar a las fuerzas armadas, y revertir la aguda crisis que atravesaban.

Al cabo de tres años, la evaluación ya era desalentadora. A fines del 2003, una publicación electrónica especializada en la reforma militar, editada por el Instituto de Defensa Legal, afirmaba que “no existía evidencia de una decidida voluntad política en las más altas esferas del ejecutivo y el legislativo para abordar una reforma del sector defensa a fondo”². Más aun, desde mediados del 2004 hay indicios claros de que el proceso se ha detenido e, incluso, ha empezado a mostrar claras señales de reversión.

Este panorama indica que lo diagnosticado acerca de los problemas que aquejaban a los institutos militares era cierto, pero desbordaba la simple ausencia de voluntad política por parte de las más altas autoridades del país. La reforma militar intentó llevarse a cabo mediante cambios constitucionales y legales en los roles que deben cumplir los militares y, por otro lado, potenciando al Ministerio de Defensa como el ámbito en donde se formulase y ejecutase la política de defensa del país. Ambas cuestiones, aunque necesarias, no son suficientes.

La búsqueda de mejores marcos legales e institucionales, sin haber procedido a comprender los profundos sentidos que adquirió la cuestión militar en el Perú (en lo que hace a su organización, relaciones con su entorno y justificaciones de su función) pueden dar como resultado, como parece haber sucedido, cambios meramente formales que no provocan efectos sustanciales ni sostenibles. De esta manera, algunas medidas contempladas en el diseño de reorganización que han podido llevarse a cabo, como la sustitución del servicio militar obligatorio por el voluntario, la publicación del *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, la reforma de los planes de estudios de las escuelas de oficiales para dar cabida a cursos de derechos humanos y de derecho humanitario, entre otras, están siendo cuestionadas, y no hay mayor seguridad de que pueda impedirse la distorsión de sus objetivos.

La insuficiencia de estas medidas, así como su relativa eficacia, quedó en evidencia cuando surgió una situación de tensión con Chile durante los primeros meses del 2004, a propósito de la demanda peruana sobre la delimitación marítima entre ambos países. El acontecimiento, que no debió trascender de los marcos diplomáticos, fue aprovechado por las fuerzas armadas de ambos lados para justificar la necesidad de aplicar considerables recursos en gastos de defensa.

En el caso del Perú, la coyuntura sirvió para que el gobierno del presidente Toledo accediera a las presiones de los militares, adquiriendo fragatas misilísticas y, posteriormente, creando un fondo destinado a suplir las demandas del sector Defensa. Paralelo a ello, fue evidente que el gobierno no mostró mayor disposición para implementar las recomendaciones que se indicaron en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), aunque finalmente dio señales positivas respecto de la reparación debida a los familiares y víctimas de la violencia política. Pero no ocurrió lo mismo con las sanciones pendientes sobre aquellos efectivos identificados fehacientemente como responsables de violaciones de derechos humanos cuando se aplicó una generalizada política contrasubversiva en el país.

En todo caso, puede decirse que el marco desde el cual se intentó dar curso a la reforma militar en el Perú debió facilitar la realización de los ajustes pertinentes para que tanto la norma como los encargados de hacerla cumplir fueran eficientes; pero la pregunta al respecto sería: ¿qué sucede cuando el fundamento mismo de ambos, el Estado, muestra graves fallas estructurales en su relación con la sociedad? Sobre ello, la conducta de las fuerzas armadas no puede ser desligada del marco institucional-estatal en el que se hayan inscritas, ni de las diversas, continuas y muy complejas relaciones que establecen con los actores civiles.

Bajo estas consideraciones, es muy importante para conocer las consecuencias de la intervención política de los militares en el Perú, remitirse a las conclusiones expuestas en el Informe Final de la CVR que, por lo mismo, resulta ser una herramienta indispensable para analizar los posibles remedios que podrían adoptarse para cancelar la posibilidad de una abierta violencia del Estado en el futuro.

Según la CVR, la importancia que adquirió el fenómeno subversivo en el Perú estuvo en directa relación con las debilidades mostradas por la democracia formal que se desarrolló en el país entre 1980 y 1992. En este sentido, la inoperancia de las autoridades elegidas alimentó la paulatina abdicación del poder civil, permitiendo la creciente presencia política de las fuerzas armadas (CVR, 2003: IX, 91). En gran medida fue así porque, si bien la subversión planteó un frente militar, implicaba fundamentalmente un reto que debía responderse en

términos políticos. De esta manera, la ausencia de objetivos en esta dimensión intentó resolverse delegando a los militares la tarea de derrotarla (*Idem*).

El resultado fue la cada vez más evidente autonomización de las fuerzas armadas, que dio lugar a una situación que las alejó de los controles debidos sobre sus funciones, y que permitió la aparición de instancias que fueron usadas contra los opositores al régimen autoritario vigente en los años '90 (como fue el caso del SIN).

Otro conjunto de hechos suscitados en el marco de la lucha contrasubversiva de los años '80 y '90 tuvo que ver con las maneras como los militares establecieron sus relaciones con la población civil, en especial aquélla que habitaba los lugares en donde el conflicto fue intenso. Como señala el Informe Final de la CVR:

Otra dimensión de los errores cometidos fue la desconfianza de las fuerzas del orden frente a la población civil, población que en realidad era víctima de las acciones de las fuerzas subversivas y no cómplice de ellas. Esto llevó a políticas de represión indiscriminada y violatorias de los derechos humanos no sólo moralmente condenables e ilegales, pasibles de acción penal, sino también totalmente contraproducentes, ya que resultaron funcionales a la estrategia de la subversión —que quería presentar al Estado peruano como ajeno a la población (*Idem*).

Entonces, lo acontecido en torno a la violencia política ocurrida en el Perú durante las dos décadas previas, y la actuación que tuvieron las fuerzas armadas en este contexto, hace suponer que el problema a considerar cuando se intenta reformar a estas instituciones es más complejo que lo asumido hasta el momento, y sólo puede ser entendido si nos remontamos a periodos anteriores a 1980. En ese sentido, está claro que la manera como concibieron los militares el problema subversivo y, a su vez, cómo asumieron los gobernantes y autoridades civiles los roles que debían cumplir ante esta circunstancia no fueron productos que se elaboraron en el momento en que se presentó el problema. En gran medida, todo parece indicar que lo que allí se desplegó fue un discurso que fue construyéndose desde mucho antes —inscrito, además, en la forma como fue desarrollándose la construcción del Estado nacional peruano durante el siglo XX—.

Así, preguntas como: ¿cómo entienden los militares el “orden” que constitucionalmente están obligados a salvaguardar?, ¿cuándo consideran que se altera?, ¿quién es el subversivo? ¿quiénes son los civiles?, por otro lado; o: ¿qué deben hacer los militares? ¿cómo deben conducirse?, por otro lado, no fueron respon-

didadas a partir de la sola evaluación y diagnóstico de la circunstancia por parte de los actores involucrados en la violencia política sino que, por el contrario, fueron productos discursivos que estuvieron, y lo siguen estando, en continua elaboración. Asimismo, esto no significa que en estas permanentes elaboraciones los elementos constitutivos que se fueron incorporando con el transcurso del tiempo hayan cancelado las posibilidades significativas de otros anteriores, pues en muchos casos pervivieron mediante operaciones que los actualizaban; y, en otros casos, reaparecían luego de haber sido puestos de lado durante algún tiempo.

De esta manera, el discurso de los militares fue constituyéndose mediante la contrastación entre la idea que se formaron sobre lo que eran unas fuerzas armadas profesionales y modernas, las características que presentaba el Estado, y los rasgos mostrados por la sociedad. A su vez, los dos últimos aspectos fueron evaluados en función de las capacidades o limitaciones que manifestaban para el ejercicio adecuado de su misión, es decir, la seguridad del país. Todo ello fue definiendo el espacio de las relaciones entre civiles y militares, mediante la formación de “campos” que configuraron al “enemigo”, al “opponente”, al “aliado”, pero casi nunca al “amigo”.

La lógica militar es la de la guerra, y sobre ella se asienta las bases de sus actitudes y comportamiento. Esta base, que otorgó forma a su sentido profesional, no sólo dio fisonomía al enemigo “externo”, el que residía fuera de las fronteras nacionales y resultaba un permanente peligro, ya que también fue el núcleo desde el cuál compusieron su interacción con los principales actores políticos y sociales y, además, concibieron las percepciones e ideas que sirvieron para interpretar a los contingentes civiles que proveían de tropa y futuros oficiales. Incluso, con este eje central sobre la guerra cernieron el conjunto de nociones, supuestos e ideas imperantes en los diversos momentos que atravesó el proceso seguido por sus instituciones, todos los cuáles fueron absorbidos y reinterpretados para así inscribirse y comprender la realidad que los circundaba. Pero, sobre todo, sirvió para que formasen un estereotipo del enemigo “interno”, un rótulo que se le asignó a grupos que tuvieron características particulares y formas de acción específicas en los diversos periodos de convulsión social suscitados a través del siglo XX, pero que compartieron rasgos decisivos, que finalmente los homologaron ante los ojos de los militares peruanos.

Por otro lado, las maneras como se establecieron las relaciones de los militares con su entorno provocaron la propensión hacia la militarización del Estado, algo que no se circunscribe a los golpes de Estado y la consiguiente instalación de gobiernos bajo su conducción. Para Koonings y Kruijt esta situación está

determinada por lo que ellos llaman el “principio de competencia”, es decir, la creencia de que “los militares están mejor ubicados para hacerse cargo de los intereses nacionales y por lo tanto de los asuntos del estado porque su organización y recursos se lo permiten [...]” (2003: 52). Según estos autores, la premisa subyacente en esta suposición es la inexistencia de una nación en términos de sociedad civil, siendo el Estado la entidad única que asume la representación y los intereses de un abstracto “pueblo”. En ese sentido, el Estado sólo puede ser confiado a la lealtad y fuerza que ofrecen sus garantes, es decir, ellos mismos, pues “los civiles pueden ser cualquier cosa desde ineficientes, pasando por fraccionados, guiados por el interés propio y corruptos, hasta desleales y antinacionales [...]” (*Idem*: 53).

Pero habría que agregar que la militarización del Estado también está en directa relación con la capacidad que tuvieron las fuerzas armadas para imponer su hegemonía ante los otros sectores e intereses presentes en los aparatos estatales, y para hacerlos actuar en función de sus objetivos institucionales. Como podrá suponerse, el copamiento militar del Estado fue un correlato de su profesionalización, en tanto suponía la capacidad para diseñar una doctrina que definiera objetivos nacionales, y derivar de ella una serie de programas y proyectos que sirvieron como medios para lograr los fines que se proponían.

De esta manera, adquirió forma la “antipolítica” militar. En otras palabras, tuvieron la certeza de que sólo poniendo fin a la “política” civil, percibida como sinónimo de desorden y la primacía de intereses particulares en desmedro del bienestar de la Nación, se podía conseguir la modernización, el desarrollo económico y la estabilidad política. Fue así como las fuerzas armadas justificaron el establecimiento de dictaduras militares con proyecciones de largo plazo (Loveman y Davies, 1978: 3).

Bajo estas consideraciones, la necesidad de reconstruir los procesos históricos nacionales de las fuerzas armadas latinoamericanas ha venido imponiéndose durante los últimos años. En primer lugar, luego de las experiencias autoritarias de los años '60 y '70 se desarrolló un ciclo de reflexión acerca de la naturaleza de estos regímenes, que vislumbró la necesidad de incorporar un mayor número de variables en los estudios sobre las intervenciones políticas de los militares en la región. Muchas de las sistematizaciones realizadas (Koonings, 1991; Maira, 1985; Garretón, 1985; Koonings y Kruijt, 2003), reclamaron un mejor conocimiento de los casos nacionales y del proceso seguido por las fuerzas armadas en cada uno de estos espacios, subrayando que los conceptos habituales hasta entonces iban a servir de poco para comprender estas realidades (Varas, 1991: 166).

Así fue formándose un tipo de aproximación que incidía en el análisis intra-institucional, el que sin dejar de lado los problemas clásicos que habían servido para el análisis de la cuestión militar, como la modernización, la dependencia estructural y la legitimidad de la política, subrayaba el aspecto de la persistencia de los roles políticos de los militares. Este eje dio inicio a una agenda desde la cual se derivaron un conjunto de temas, entre los que resaltó la utilidad de una perspectiva histórica, que diera cuenta del proceso seguido y, así, permitiera identificar los cambios y las continuidades:

Un primer grupo de asuntos se refiere a la orientación fundamental de los militares con respecto al destino de la nación y al progreso nacional. Un segundo tema es la transformación de estas nociones en doctrinas muy específicas que hacen de la interferencia política y el gobierno controlado por los militares parte normal de la profesión militar. Esto lleva a los militares a ver que la seguridad del estado es su principal preocupación. Una tercera perspectiva es la identificación de los amigos y los enemigos de la nación. Finalmente, el surgimiento de alianzas cívico-militares específicas, o coaliciones golpistas, que servirán como punto de referencia para las intervenciones militares y como bases para la subsiguiente organización y legitimación del gobierno militar, es un punto clave de análisis [...] (Koonings y Kruijt, 2003: 49).

Todo ello ha sido particularmente importante para el caso peruano. Una primera consideración remite a los ejercicios comparativos que se realizaron en las décadas anteriores —los que, en términos generales, tuvieron como referencia las experiencias del Cono Sur (Argentina, Brasil y Chile)—. Como podrá deducirse, bajo este encuadre el proceso seguido por las fuerzas armadas peruanas, si bien tuvo muchas características importantes que fueron compartidas por sus pares en el resto de la región, resaltaron por la serie de especificidades que mostraban, haciéndolas en gran medida un caso excepcional.

Pero hay un segundo aspecto que no debe obviarse. En términos generales, la reflexión sobre los roles políticos que han cumplido los militares peruanos se circunscribió a la comprensión del gobierno reformista que condujeron entre 1968 y 1980. Sin embargo, en los años posteriores, debido a la presencia del fenómeno subversivo y, luego, a su apoyo al régimen autoritario del ex presidente Alberto Fujimori, su influencia fue determinante para las características que adquirió la política peruana en esos años. Además, esta intervención política tuvo la particularidad de presentarse como un “anticiclo” en la región, ya que se

fue fortaleciendo con el transcurso del tiempo, mientras que en otros lugares de Latinoamérica tendía a inhibirse, en la medida en que fueron configurándose situaciones de transición democrática.

Asimismo, debería considerarse el hecho de que el protagonismo político de las fuerzas armadas peruanas durante los años '90 no lo consiguieron mediante un clásico golpe de Estado, sino bajo un supuesto marco de funcionamiento de la democracia formal. Salvo los meses que corrieron entre abril y noviembre de 1992, el régimen autoritario que estuvo vigente durante esos años no puso de lado la Constitución Política, aunque la práctica que llevó a cabo distorsionó de manera evidente las condiciones mínimas exigibles a un sistema democrático.

A pesar de ello, el interés sobre lo acontecido en este periodo se ha centrado primordialmente en los actores subversivos y, de alguna manera, en las debilidades del sistema democrático peruano, pero es prácticamente inexistente una línea de investigación que haya profundizado el conocimiento sobre los cambios y las permanencias en la actitud política de los militares en ese periodo; aunque, por otro lado, sí podemos encontrar abundantes diagnósticos de los resultados y las acciones que deberían llevarse a cabo para inscribir a las fuerzas armadas peruanas en la actual construcción democrática (Obando, 1999 y 2001; Rospigliosi, 2001; Mora y otros, 2001; Otárola, 2002; Desco, s/f; Palma y San Martín, s/f). La cuestión es, en suma, que los objetivos que intentan alcanzarse con la reforma de las fuerzas armadas bajo un ambiente de democratización serán difíciles de alcanzar si no comprendemos las claves que determinaron su actuación. Y éstas, a su vez, sólo pueden ser reveladas mediante un acercamiento a su proceso histórico, de manera tal que se pueda identificar los sentidos que adquirieron los factores y elementos incluidos en su discurso.

Entonces, algo que está vigente en las fuerzas armadas desde su modernización llevada a cabo a fines del siglo XIX, es su fijación en una idea nacional que servirá como eje para ir descubriendo la necesidad del “desarrollo nacional” como el criterio básico de la seguridad. Este rasgo fue una línea de continuidad que atravesó a las instituciones militares latinoamericanas por lo menos hasta la década de los '70. Como señala Daniel Masterson para la experiencia peruana.

La ‘revolución desde arriba’ del régimen de Velasco fue fruto de un proceso de largas décadas de cambios militares internos y de búsqueda de un mayor sentido profesional por parte de marinos y militares peruanos, quienes trabajaban para identificar y resolver tanto los problemas fundamentales de la nación como la

función que debían cumplir las fuerzas armadas para solucionarlos (Masterson, 2001: 3).

Sin embargo, lejos de ser algo estática e inelástica, la idea nacional de los militares fue adecuándose a las diversas coyunturas que fueron sucediéndose en el transcurso del siglo XX, de las que extrajeron diversas conclusiones enfocadas desde su propia experiencia profesional. Pero estos ejercicios de adecuación, por muy vigorosos que hayan sido, tuvieron límites; y gran parte de la explicación de su desenvolvimiento en los años '80 y '90, que finalizó arrojando los negativos resultados arriba expuestos, radica precisamente en la pérdida de claridad respecto a lo que era un país que procesaba rápidos y profundos cambios y, como consecuencia de ello, el uso de nociones que resultaban anacrónicas y contraproducentes para el momento.

Por otro lado, su percepción del país tampoco fue unívoca; y muchos de los componentes que la conformaron no guardaban coherencia entre sí. Las fuerzas armadas peruanas lograron niveles importantes en la sistematización institucional de una doctrina pero, aun así, fue notorio que albergaron diversas concepciones sobre lo que ellas eran y cómo debían proceder (más allá de las apariencias de subordinación ante sus mandos), llegándose incluso a ocasiones en que las tensiones provocadas por éstas ponían en peligro la disciplina jerárquica. Evidentemente, hubo un umbral ideológico y sentimental, que otorgaba el consabido “espíritu de cuerpo” compartido por sus miembros, pero lo suficientemente difuso y contradictorio como para que terminara generando versiones diferentes y hasta contrapuestas de la misma noción. Aun así, es indudable que este conjunto de ideas imprecisas fue un hilo conductor del comportamiento de sus efectivos, que atravesó todo el proceso histórico institucional y que, entre otros efectos, van a determinar las relaciones que mantendrán con los civiles, sobre la premisa de su “superioridad” respecto de la conducción del Estado.

En este sentido, lo crucial para los militares peruanos fue definir a los miembros de la comunidad nacional, y a quiénes serían los que estaban fuera de ella. Además, entre los últimos, no hubo homogeneidad de criterios para caracterizarlos, pues —como intentaremos demostrar a lo largo del presente estudio— hubo quienes mostraron aptitudes para ser incorporados en esta comunidad nacional militarmente imaginada, y hubo quienes no. Aun así, la división no fue tajante, y muchos elementos no sólo se intercambiaron entre ambos grupos sino que, con el transcurso del tiempo, tal como afirmamos líneas arriba, ambas dimensiones operaron una especie de retroalimentación entre ellas.