

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.489 (Sem.30/11)  
10 de enero de 1986  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Mesa Redonda sobre Estilos de Desarrollo en América Latina y Desafíos del Futuro, organizada por el Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) Santiago de Chile, 6 al 8 de enero de 1986



LIMITES A LAS OPCIONES DE DESARROLLO: LAS POLITICAS  
DE DEFENSA NACIONAL

---

El presente documento ha sido preparado por el señor Augusto Varas. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

86-1-52



Se ha podido establecer una contradicción histórica, estructural o sistemática entre un tipo de desarrollo industrializante, orientado a satisfacer necesidades del mercado interno, y ciertas políticas de defensa.

Esta tensión se ha dado producto de las tensiones inevitables que genera la asignación de fondos fiscales escasos, sea a proyectos de desarrollo o bien a la defensa nacional.

Sin embargo, esta contradicción va más allá de una mera disputa por recursos fiscales escasos. Ella se proyecta al conjunto del proceso de ampliación de la participación política, económica y social de los países latinoamericanos. En la medida que la incorporación de nuevas capas sociales, subordinadas y excluidas del sistema de beneficios socio-económicos y de la toma de decisiones políticas tiende a incrementarse, las instituciones armadas ven amenazadas sus posiciones tanto corporativas como Político-ideológicas.

Las posiciones corporativas se sienten amenazadas en la medida que tal proceso de ampliación de la participación popular debe financiarse. Incluir a sectores marginados implica la puesta en práctica de ciertas políticas redistributivas. A su vez, la participación política genera presiones adicionales, muchas veces imposible de contener, por una mayor participación de la masa de la población integrada en el conjunto de los beneficios económico-sociales. Ello conspira contra la estabilidad del financiamiento militar.

No es de extrañar, entonces, que en regímenes caracterizados por la desestatización de la economía, la autoritaria exclusión de amplias masas populares, y por políticas neo-liberales, el gasto militar se haya ampliado considerablemente.

Las razones de esta primera tensión se debe a que la defensa nacional es una de aquellas funciones que -dependiendo de la doctrina que la inspire- requiere de una creciente dotación de recursos para satisfacer las necesidades de modernización, típicas del proceso de innovaciones que caracteriza a la actual tecnología militar.

La segunda tensión -la propiamente política- se produce debido a que la ampliación de los espacios políticos y sociales se realiza habitualmente

a través de un proceso de movilización de masas que altera el orden deseado por las instituciones armadas. Estas tienden a apoyar formas de estado y política unívocas, sin grandes tensiones ni conflictos, creyendo que la sociedad puede regirse por principios característicos de la institución militar.

En consecuencia, la doble tensión producto de la asignación alternativa de recursos y del enfrentamiento a la movilización política de masas, hace que las FFAA en América Latina se muestren reacias a estilos y formas de desarrollo caracterizados por altos niveles de autonomía de masas, así como de amplios marcos participativos.

Estas situaciones crean un primer límite a los estilos de desarrollo ampliamente participativos.

Una segunda limitación a estas formas de desarrollo está puesta por el propio desarrollo institucional castrense, el cual se podría caracterizar como de creciente autonomía o independencia funcional de sus institutos frente a la sociedad civil, al estado y el gobierno local.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas han observado un lento pero sostenido proceso de independencia, careciendo relativamente de controles estatales y sociales, lo que ha terminado permitiéndoles fijar autónomamente sus propias metas y medios institucionales.

Esta autonomización castrense se manifiesta en crecientes fondos fiscales controlados por las instituciones de la defensa, en el acopio de armamento cada vez más moderno, en el paradójal proceso de ampliación del contingente militar a pesar de un aumento de la capacidad tecnológica militar, así como en el desarrollo de una industria local de armas.

De esta manera, pequeños ejércitos han visto aumentado su poder ofensivo frente a una sociedad crecientemente movilizadora, así como frente a vecinos que disputan áreas de influencia y soberanía. De esta forma, el uso potencial de la fuerza en la política interna, así como entre los estados, se ha visto significativamente incrementado.

Este proceso, más pronunciado durante la vigencia de regímenes militares, también se observa en sistemas políticos democratizados. No es de extrañar, entonces, que al iniciarse el actual ciclo de democratización

del continente, los dos primeros países con gobiernos democráticos se hayan confrontado militarmente en la Cordillera del Cóndor.

De la misma forma, esta autonomía castrense presenta serios obstáculos para que gobiernos democráticos ejerzan un efectivo control sobre los procesos al interior de las Fuerzas Armadas, revirtiendo las tendencias antes mencionadas. El caso de la recuperación de la capacidad de iniciativa política militar en Argentina, poco después de un año de gobierno radical, es una muestra elocuente de este proceso.

En condiciones de alto endeudamiento, de políticas económicas recesivas, de creciente movilización popular -que muchas veces incluye componentes militares-, se tiende a usar la fuerza armada como el mejor y único recurso para confrontar este tipo de oposiciones, tal como hemos visto en el Perú de Belaunde, o en la Colombia de Betancur.

Finalmente, cabe agregar que aún cuando esta presencia represiva de las instituciones armadas no esté presente en lo cotidiano, ella se hace notar en el invisible poder de veto de las instituciones armadas frente a los procesos de democratización.

Esta capacidad de influencia autónoma se proyecta también a una influencia negativa sobre el proceso de desarrollo económico. En la medida que uno de los elementos que caracteriza el actual proceso de autonomía militar dice relación con el desarrollo de una industria local de armas, ésta tiende a distorsionar el normal desarrollo de formas o estilos de desarrollo orientado a la satisfacción de necesidades básicas. Así, el crecimiento de una industria militar regional es posibilitado por una estructura de ingreso altamente concentrada. En tales condiciones, resulta más rentable para los capitales existentes orientarse a la producción subsidiada de armas para satisfacer necesidades de los institutos armados locales y extranjeros, que arriesgarse a invertir en áreas de consumo de masas.

De tal forma, la industria militar en sostenido crecimiento en América Latina tiende a reproducir la desigual estructura de ingresos de la región.

Por último, estas mismas industrias -muchas de las cuales son aún estatales- generan el espejismo de una alta rentabilidad y capacidad de exportación. El crecimiento y bonanza momentánea de una industria de armas latinoamericana, aparentemente competitiva con la de países desarrollados ha hecho creer que ella podría ser una palanca sustitutiva del esfuerzo de industrialización y exportación de bienes de uso civil.

Este espejismo se alimenta de altos subsidios estatales, de compras anticipadas de producción bélica para las Fuerzas Armadas locales, de beneficios financieros y tributarios poco conocidos, todo lo cual no se contabiliza como parte del costo de producción del armamento local.

La presión de los convenios de co-producción y licencias de los países industrializados que les permite transferir industrias en obsolescencia al sur, es tan fuerte, que difícilmente los gobiernos democráticos de la región se han podido sustraer a esta tentación.

Dado que la empresa productiva pública es visualizada como uno de los pilares de la reindustrialización latinoamericana, se tiende a confundir en ellas a las industrias productoras de armamentos, sin considerar todos los costos no contabilizados en su desarrollo.

La hipoteca que esta industria militar regional implica para la implementación de alternativas desarrollistas de distinto tipo, debería hacer reflexionar a quienes intentan convertirla en un elemento de negociación política con instituciones armadas que se resisten a un efectivo control civil de sus procesos y desarrollos institucionales.

En suma, los límites impuestos por ciertas políticas de defensa nacional que conspiran contra estilos de desarrollo nacionalmente diseñados, y popularmente orientados, deberían ser objeto de un análisis pormenorizado, así como de propuestas realistas aptas para eliminarlos sin crear una nueva crisis política de consideración.