

# El problema militar y la consolidación de la democracia en América Latina

Teresa Castro Escudero

## Introducción. Sobre el análisis comparativo

Un punto de referencia común en el análisis político contemporáneo es el tema de la transición a la democracia, sus grados y etapas, así como el hecho de que, a decir de Dieter Nohlen, "La democracia, como forma de régimen político, parece tener nuevamente futuro en el Tercer Mundo".<sup>1</sup> Es cierto que la temática se puso de moda a partir de los exitosos procesos de democratización en el Sur de Europa en los años setenta (España, Grecia y Portugal), pero más tarde se incorporaron a la discusión como parte de la misma temática experiencias tan diversas y disímolas como las vividas en Asia, en África y, a partir de los años ochenta, en América Latina.

---

<sup>1</sup> Dieter Nohlen, "Más democracia en América Latina. Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada.", en Luis Angeles (comp.). *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, México, IEPES/Fundación Cultural Somex, 1990, p. 125.

## Resumen

Hasta ahora, la discusión sobre la transición democrática en América Latina se ha centrado en el tema de las instituciones políticas gubernamentales, menospreciando el papel de tutelaje que sobre ellas tienen las fuerzas armadas. La autora introduce a este debate la necesidad de considerar, en primer lugar, los efectos del neoliberalismo y la nueva política intervencionista norteamericana; en segundo lugar, la pérdida de autoridad y legitimidad de anteriores formas de mediación política —procesos electorales, parlamentos, partidos, organizaciones corporativas, etcétera— que inciden en el aumento de prácticas de autoritarismo del poder ejecutivo; y, finalmente, la existencia de una autonomía política y de una impunidad legal de las fuerzas armadas, que las colocan por encima del resto de las instituciones y de los ciudadanos en la mayoría de nuestros países.

## Abstract

The discussion of democratic transition in Latin America has been focused up to the present in political and governmental institutions, underestimating the role of supervision and control of the armed forces over the whole process. The author introduces the need to consider, in the first place, the effects of neoliberalism and the new interventionist American politics; secondly, the loss of authority and legitimacy of previous forms of political mediation —electoral processes, parliaments, political parties, corporations, etc.— that result in the increase of authoritarian practices of the executive; and finally, the existence of political autonomy and legal impunity for the armed forces, which puts them over the rest of the institutions and all of the citizens of most of our countries.

*Estudios Latinoamericanos*, núm. 3, Nueva Época, enero-junio, 1995.

Que se busque lo común de todas esas experiencias utilizando un modelo de análisis —el de la transición a la democracia con un concepto que pretende ser muy universal de democracia, pero que a veces peca de abstracto y de eurocéntrico— podría ser muy criticable. Sin embargo, el desarrollo de la problemática, la amplia bibliografía que ha resultado de este análisis, la propuesta de enfoques y perspectivas y la discusión de los supuestos básicos del modelo, han resultado muy enriquecedores para la comprensión de los procesos políticos actuales porque introducen una perspectiva comparativa sumamente necesaria, especialmente si nuestro objeto de estudio es América Latina como región, con sus elementos compartidos y sus experiencias nacionales.

El mismo Dieter Nohlen llama la atención sobre los hechos que de manera muy práctica han favorecido la investigación de la transición desde un punto de vista comparativo a partir de la experiencia europea. Tales hechos se refieren al número relativamente amplio de casos cuyo análisis fue haciendo evidente la complejidad del objeto de estudio, la multiplicidad de variables que debían tomarse en cuenta, su cambiante peso en cada caso particular de proceso de democratización, incluso en áreas como la latinoamericana que cuenta con muchas variables en común como son la lengua, la cultura, la religión, para no caer en generalizaciones fáciles.

...el análisis comparativo requiere de un marco de análisis consistente, no tanto para cubrir la realidad o al final hacer corresponder la realidad al marco de análisis (reificación), sino para poder estudiar mejor en el nivel empírico los casos considerados, respecto de sus elementos comunes y sus diferencias.<sup>2</sup>

Más aún, en un reciente texto los autores franceses Bertrand Badie y Guy Hermet<sup>3</sup> —para quienes la política comparada no constituye sólo un sector de la ciencia política con métodos, objetos de análisis y autores de referencia propios, sino que es un modo de investigar el conjunto de los fenómenos políticos, una manera de profundizar en el análisis empírico y en la teoría política— nos señalan las ricas vetas de dicha perspectiva comparativa que, al ayudarnos a conocer y conocernos, nos libra de estereotipos y nos permite destacar lo singular o particular; nos ayuda a comprender —esto es, interpretar— lo que quiere decir política (o democracia) en este o aquel lugar, *sin limitarse a la concepción universalista o etnocéntrica*.

Cada parlamento, cada partido, cada modo de movilización política está

<sup>2</sup> Dieter Nohlen, *Ibid.*, p. 127.

<sup>3</sup> Bertrand Badie y Guy Hermet, *Política Comparada*, México, FCE, 1993.

marcado por la huella de una historia, de una cultura que los distingue de los parlamentos, partidos y modos de movilización propios de otros países.<sup>4</sup>

De este modo, el comparar también nos lleva a relativizar abandonando los prejuicios, rechazando los determinismos universales y aceptando la pluralidad de las experiencias desde un contexto más amplio de reflexión.

Precisamente en el marco de esas reflexiones pretendo destacar en estas notas la importancia de la "cuestión" militar en los procesos de transición a la democracia en América Latina como un problema muy específico de los mismos. Parto del hecho de que a la gran explosión democrática de los años ochenta, la del ocaso de las dictaduras, no ha seguido un incuestionable afianzamiento de la democracia debido a distintas razones. Destacan, entre otras, los precarios pactos fundados por el neoliberalismo, la debilidad del liderazgo civil, la crisis de credibilidad que aqueja a partidos políticos, y desde luego por los diferentes niveles de presencia, capacidad de tutelaje y cuotas de poder que aún conservan las Fuerzas Armadas, lo que a su vez ha dificultado los procesos de consolidación democrática.<sup>5</sup>

Al comparar los procesos de transición democrática en América Latina con los de Europa del Sur, Guillermo O'Donnell y otros estudiosos de dichos problemas destacan, en el caso de nuestra región, el mayor grado de militarización aunado a un significado más ambiguo de la idea misma de democracia política y la existencia de diferencias sociales mucho más graves, difundidas y estridentes como obstáculos a la democracia plena.<sup>6</sup>

El mismo contexto mundial coloca a la región latinoamericana en una situación muy marginal respecto de los principales flujos comerciales, financieros y políticos y por tanto en una situación de subordinación con respecto a Estados Unidos en cuyo marco es necesario también analizar las relaciones cívico-militares en la búsqueda de consolidar la democracia en América Latina. En los siguientes apartados se abordará esta problemática en el contexto mundial y el momento histórico en que se ubica, para después señalar otro conjunto de factores que facilitan la gravitación militar sobre los procesos de democratiza-

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>5</sup> Es necesario distinguir entre el significado de algunos conceptos utilizados en este tipo de análisis: democratización hace referencia al tema general, es decir, la transición de una situación autoritaria a una democracia pluralista señalada a su vez como tal en cuanto se dan las primeras elecciones libres, el primer recambio de poder ya en democracia o la aprobación de una nueva Constitución. Liberalización sería una apertura que no finaliza necesariamente en una democracia; y consolidación sería la fase siguiente, es decir, a la elaboración de condiciones económicas, sociales y políticas que garanticen la estabilidad democrática. Ver Nohlen, *op. cit.*

<sup>6</sup> Guillermo O'Donnell, "Introducción a los casos latinoamericanos", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, (tomo 2: América Latina), Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988.

ción, su grado de amenaza sobre los mismos y la viabilidad de analizar estos procesos desde la perspectiva del concepto de "democracia restringida".

### **El contexto general, ¿militarismo en la posguerra fría?**

La marcha de América Latina hacia el próximo siglo está plagada de retos y contradicciones. Frente a un mundo en el que se conforman nuevos bloques de poder económico, político y geoestratégico en el periodo de posguerra fría, nuestra región vive una nueva crisis de identidad que la coloca a la "cola del furgón", como dice Carlos Fuentes, pues muchos de los cambios no terminan de cuajar. Frente al agotamiento de un modelo de desarrollo basado en un alto intervencionismo del Estado en la economía, se impusieron las políticas neoliberales que lograron responder a las demandas de los entes financieros internacionales y a los requerimientos de la "globalización" pero sin resolver los problemas sociales y políticos de la población latinoamericana.

Se han desmantelado los fundamentos del llamado Estado de Bienestar o compromiso que correspondía a una forma específica de sociedad, con sus formas de organización y representación política, sin que se hayan logrado generar nuevas formas de organización y participación que le den contenido a un nuevo Estado democrático. Se han impulsado reformas económicas postergando las reformas políticas de fondo. Tenemos menos inflación, pero no más democracia.

Las vías de la transición a la democracia en América Latina, la reformulación de un nuevo proyecto democrático para la región en los umbrales de un nuevo siglo y su forma de insertarse en la economía mundial —lo que implica de manera fundamental las relaciones con Estados Unidos—, se da en el marco de formas tuteladas que bien recoge el concepto de "democracia restringida" por su carácter cupular, formal, pero sin verdadera participación social al nivel de la toma de decisiones. Esto no significa desconocer que existe un auge en los procesos de organización y concientización de la sociedad civil, pero éste no se expresa al nivel del ejercicio del poder político ni logra aún cuajar en un proyecto alternativo. La vigencia del neoliberalismo, la voluntad de mantenerlo como modelo de desarrollo por parte de las élites políticas y su aparente ratificación en las urnas mediante procesos electorales —como el de México, el 21 de agosto de 1994 y el de Brasil, el 3 de octubre del mismo año—, así parecen suponerlo.

Con el telón de fondo de la fragilidad institucional que caracteriza a nuestros llamados procesos de transición democrática, recientes experiencias plantean modelos políticos que resultan ominosos para el futuro democrático de la región y cuyo denominador común es el pretender resolver en el corto plazo problemas de "gobernabilidad". Tal es el caso de experiencias como el "modelo Fujimori"

propuesto por el presidente peruano a raíz de su autogolpe; o la posibilidad de la reelección –Argentina, Perú– en un marco autoritario; o también el mantenimiento de la simbiosis partido-gobierno que ha caracterizado la historia política de México durante los últimos 65 años; o el refortalecido bipartidismo oligárquico en Colombia que en las últimas elecciones generales de junio de 1994 cerraron el camino de nueva cuenta a terceras opciones. Situaciones todas éstas que bien podrían responder a las preocupaciones de Francisco Weffort al referirse a la debilidad de los organismos civiles e institucionales en los que “durante un largo periodo todavía, quizá décadas, los militares seguirán siendo una alternativa de regresión”.<sup>7</sup>

El riesgo de la salida militar posible tiene otro ángulo más que es el que se inscribe dentro de las relaciones con los Estados Unidos y más específicamente por la vía de los modelos autoritarios de “transición a la democracia” que este país propone: el modelo panameño que se basa en el desmantelamiento de las Fuerzas Armadas (en este caso, Guardia Nacional local) y el modelo haitiano en donde lo que se persigue no es desmantelar sino “reformular” la estructura militar y policiaca existente. En el caso de Haití se deja en pie a los principales bastiones del neodualismo en el marco de una democracia tutelada desde afuera y sellada con la alianza de Estados Unidos-Fuerzas Armadas haitianas; la medida se complementa con la promoción de una amnistía y la salida negociada de los militares golpistas, por lo que dicho país retoma un papel protagónico para resolver a su manera la situación.<sup>8</sup>

Desde el punto de vista hemisférico y por su carácter de acción unilateral, el mensaje de la invasión militar parece contradecir a quienes hablan de una nueva era en las relaciones hemisféricas. En efecto, en este periodo de reajustes propio de una nueva etapa histórica, la de la posguerra fría, son indispensables sin duda las redefiniciones en la relación de Estados Unidos con América Latina y el Caribe, pero esto aún no se ha dado. Algunos autores creyeron entender acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá y la consecuente discusión y puesta en marcha de la Iniciativa

<sup>7</sup> Haroldo Shtetmul, “Atacar Problemas sociales evitará la ingobernabilidad en América Latina: Weffort”, *Excelsior*, México, Escena Mundial, agosto de 1994, pp.1-4.

<sup>8</sup> Debido al papel que ha jugado y pretende seguir asumiendo Estados Unidos, hay que recordar que la dinastía de los Duvalier tuvo su origen en una intervención norteamericana (1915-1934) implantando –a decir de la historiadora haitiana Suzy Castor– un régimen que combinaba a la vez los rasgos tradicionales del autocratismo, con elementos distorsionados de un Estado moderno, así como de la política de contrainsurgencia de los Estados Unidos. El poder represivo de los Duvalier basado en el feroz grupo paramilitar conocido como los *tonton macoutes*, cuerpo ilegal que llegó a tener hasta 40 mil hombres (frente a los 7 mil 500 efectivos con que contaba el ejército), domesticó al poder legislativo y judicial y convirtió al terror en sistema de gobierno y con éste, la manipulación ideológica, la corrupción y la despolitización fueron potentes instrumentos del régimen para aplastar todas las brotes de lucha.

de las Américas como preámbulo de una nueva agenda donde entrarían temas diversos relativos al desarrollo y la cooperación económica, la defensa de los derechos humanos, la democracia, los problemas migratorios, el medio ambiente, entre otros temas de interés común desde un marco de respeto a la autonomía de los países latinoamericanos. Más aún, para algunos autores como Augusto Varas,<sup>9</sup> era evidente que estábamos frente a la emergencia de un nuevo paradigma de cooperación en el hemisferio occidental ya no basado en la coerción sino en el compromiso al *partnership*, quedando atrás hechos como las invasiones a Granada y Panamá.

La nueva administración demócrata encabezada por William Clinton tuvo ante sí la oportunidad histórica de dar un giro de 180 grados a la política intervencionista y manipuladora de sus antecesores poniendo a discusión, para empezar, el levantamiento del bloqueo a Cuba y el fin de toda acción unilateral e intervencionista. Con ello hubiera inaugurado una nueva era en las relaciones interamericanas. Sin embargo, el presidente Clinton ha estado demasiado absorto en sus problemas internos —la puesta en marcha de su plan nacional de salud o su defensa en el "affaire" Whitewater, por ejemplo— como para asumir ese papel y se ha contentado con reproducir la misma política de los ex presidentes Reagan y Bush. En efecto, su interés se ha centrado en impulsar las mismas iniciativas planteadas por sus antecesores: la militarización de la OEA, la lucha antidrogas, el reforzamiento del bloqueo contra Cuba por medio de la ley Torricelli, dejando prácticamente en manos de los sectores más duros del exilio cubano su política migratoria tal como se constató en la crisis de los balseiros.

Por si hubiera alguna duda al respecto, la administración demócrata preparó y decidió unilateralmente la invasión militar contra Haití sin lograr el consenso de los países latinoamericanos con todo y que la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 31 de julio de 1994 franqueó el camino a una "solución" militar supuestamente multilateral.<sup>10</sup> Clinton argumentó frente

<sup>9</sup> Augusto Varas, "From coercion to partnership. A new paradigm for security cooperation in the western hemisphere?", en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz & Augusto Varas (ed.), *The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War*, United States, The University of North Carolina Press, 1992.

<sup>10</sup> Ya en un documento confidencial de la ONU del mes de mayo firmado por Dante Caputo, ex canciller argentino y mediador de dicho organismo para la crisis haitiana, se advertía que la administración estadounidense consideraba que la salida militar era su mejor opción en Haití para hacer frente a las críticas a la política exterior de Clinton por lo que se preparaba una invasión unilateral, y sólo "multinacional" de manera simbólica, pues junto con los diez mil soldados norteamericanos participarían 266 soldados de cuatro países caribeños en la retaguardia. Caputo, a pesar de su calidad de representante de la ONU, fue marginado de la Comisión Carter (la delegación estadounidense encabezada por el ex presidente James Carter junto con Colin Powell, el ex jefe del Estado Mayor y Sam Nunn, senador demócrata quienes en negociaciones de

a la opinión pública norteamericana que la invasión era necesaria no por tratarse de una colonia soviético-cubana, como explicó Reagan cuando invadió Granada; tampoco por la amenaza que un solo individuo, el general Manuel Antonio Noriega, representaba para la Seguridad Nacional y para las vidas de los ciudadanos norteamericanos en Panamá, como señaló Bush en diciembre de 1989; sino por la violación de los derechos humanos en la que había incurrido el gobierno *de facto* de Haití y como una manera de restablecer la democracia en aquel país mediante el regreso del presidente electo Jean-Bertrand Aristide.

Los argumentos aparentemente pueden diferir pero sólo en la forma, pues el que se haya logrado transformar la tan largamente anunciada invasión militar a ese pequeño país caribeño en "desembarco" con apoyo local —esto es, ocupación militar sin derramamiento de sangre— a cambio de que el liderazgo militar golpista abandonara el poder antes del 15 de octubre tras el acuerdo de última hora logrado con la junta militar haitiana por la Comisión Carter (ver nota 10), no le quita su carácter de intervención militar ni de acción unilateral.

El modelo de promoción de la democracia vía intervención militar que propone la administración Clinton es bien expresada por Lawrence Birns, presidente del Consejo sobre Asuntos Hemisféricos cuando dice:

Desde la perspectiva de la Casa Blanca el principal objetivo político de la intervención es establecer una suerte de regencia de Estados Unidos sobre el padre Aristide, al que, para susto de todos, le queda más de un año de mandato, por lo que reinar sobre Aristide es imperativo para la Administración de Clinton.<sup>11</sup>

Los acuerdos comerciales tampoco parecen ser la vía de un nuevo tipo de relaciones hemisféricas, como lo constata el incierto futuro de la propuesta del presidente George Bush llamada Iniciativa de las Américas, que tenía como objeto ampliar el Tratado de Libre Comercio a toda la región. Como señala Bob Davis, el presidente Clinton acudirá a la Cumbre de las Américas en Miami para reunirse con los mandatarios latinoamericanos, sin ninguna posibilidad de firmar nuevos acuerdos comerciales, ya que recientemente, el Congreso de su país

---

última hora pactaron con los militares haitianos su salida), razón por la cual renunció a su cargo de mediador; Caputo había advertido en ese *memorandum* a Boutros Ghali que Estados Unidos haría que la ONU cargara con la responsabilidad de manejar los costos políticos de esa acción a largo plazo. Hay que mencionar también que iniciativas de otros países latinoamericanos como la de Venezuela por mediar en el conflicto y lograr impedir la invasión militar tampoco fueron tomadas en cuenta.

<sup>11</sup> Lawrence Birns, *El País*, 18 de septiembre de 1994.

retiró el mecanismo de negociación por la vía rápida o *fast track* que se utilizó para el acuerdo con México.<sup>12</sup>

Y esto en momentos en que América Latina sufre un proceso de marginalización en la economía internacional producto de que, por una parte, el comercio tiende a concentrarse en países o regiones desarrolladas en desmedro de las regiones en desarrollo y, por otra, debido a que los procesos de desarrollo tecnológico tienden a desplazar a las industrias y las economías tradicionales basadas aún en el uso intensivo de mano de obra barata. Estados Unidos ofrece muchas promesas pero no una ayuda material efectiva para resolver los problemas económicos que carcomen a la región.<sup>13</sup>

### Neoliberalismo y democracia

Uno de los resultados más importantes de la discusión sobre el concepto de democracia en América Latina es el haberle devuelto su dimensión social. Según Robert Dahl, a la discusión sobre el concepto de democracia en el Tercer Mundo se le opone una comprensión social de la misma que se funda en el tipo de relaciones ahí existentes, a diferencia de los países industriales donde —continúa Dahl— fue posible incorporar políticas públicas y sociales derivadas del concepto de democracia social en el concepto liberal de democracia.<sup>14</sup>

Por su parte, Norbert Lechner relaciona también a la democracia emergente en América Latina con los procesos socioeconómicos, y más específicamente, vincula los problemas de la consolidación democrática con los efectos de la modernización y la transnacionalización; adelanta, asimismo, una crítica al neoliberalismo que, al pretender una cohesión social basada exclusivamente en el mercado y buscando eliminar las "interferencias" políticas, ha logrado acentuar la fragmentación social y una nueva marginalidad que convierte a la sociedad

<sup>12</sup> Bob Davis, "Una disputa política complica la posible ampliación del TLC", artículo de *The Wall Street Journal* publicado por el diario *Reforma*, México, 14 de septiembre de 1994, p. 30A.

<sup>13</sup> Algunos expertos en América Latina reunidos en Washington en un seminario organizado por el Centro de Estudios de Diálogo Interamericano, señalaron que la región latinoamericana tiene la distribución de ingreso más desigual de todas las regiones del mundo. El economista jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Sebastián Edwards, indicó que la consolidación de las recientes reformas requerirá mayor crecimiento económico y una reducción sustancial tanto de la pobreza como de la desigualdad social, hablando de aproximadamente 160 millones de pobres. Según el informe anual presentado por Joao Baena Soares a la OEA de junio de 1994 (*La Jornada*, México, 5 de junio de 1994), la pobreza cubre a casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe. "La preocupación por la pobreza y la desigualdad manifestada por los organismos de crédito multilaterales sorprendió a algunos participantes del encuentro", *Excelsior*, México, 14 de septiembre de 1994, p. 2-F.

<sup>14</sup> Robert Dahl, citado por Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 129.

latinoamericana en un espacio en el que un tercio de la población es superfluo y vive de los desechos.

Sobre esas bases, se genera una fuerte contradicción entre los llamados procesos de "globalización" y el orden democrático, pues en las condiciones de desigualdad antes señaladas las consecuencias de la restructuración mundial –a decir de este autor– segmentan aún más a las sociedades nacionales y aumentan y modifican las distancias sociales. Surge así una nueva "heterogeneidad estructural" que se caracteriza por un debilitamiento general de las entidades colectivas, sean étnicas, de clase social o de base territorial.

Si a esto agregamos la debilidad histórica del sistema de partidos en América Latina, nos preguntamos con Lechner ¿es compatible la constitución de un orden colectivo con el proceso de modernización, esto es, ajuste estructural y desintegración social?

La cuestión de fondo consiste en la disgregación de la vida social... De hecho, la creciente integración transnacional del mundo provoca simultáneamente una desintegración nacional.<sup>15</sup>

Respecto a este sistema de contradicciones, el politólogo norteamericano de la Universidad de Miami, William C. Smith, señala que Latinoamérica en su conjunto se ha embarcado en una trayectoria hacia el desarrollo fundamentalmente distinta de todo lo conocido en el pasado, caracterizada por el fortalecimiento de mecanismos de mercado, la erosión de la capacidad regulatoria del Estado, la limitación de los partidos políticos, los movimientos sociales y los actores colectivos, especialmente los que representan intereses de sectores subalternos resaltando el fuerte deterioro de la capacidad estatal para manejar las tensiones sociales que surgen de las políticas de mercado.

Si esta hipótesis es aproximadamente correcta, entonces el orden político emergente, si bien liberal y democrático, puede regir sobre sociedades que serán fuertemente elitistas y socialmente bastante regresivas.<sup>16</sup>

Si los fuertes rezagos sociales y la falta de atención de los problemas fundamentales de amplios sectores sociales, aunado a la debilidad de las instituciones civiles y políticas, se convierten en un elemento de ingobernabilidad, otro

<sup>15</sup> Norbert Lechner, "La búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", *Sociológica*, México, año 7, núm. 19, mayo-agosto de 1992, p. 14.

<sup>16</sup> William C. Smith, "Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 126, julio-agosto 1993, p. 25.

factor de riesgo es la gravitación militar y su papel de garante y protector de la nación en última instancia. Entre paréntesis diremos que este papel ha sido definido por las mismas Fuerzas Armadas desde una posición relativamente autónoma del poder civil y con distintos niveles de conflicto en las relaciones cívico-militares.

Para J. Samuel Fitch las características de lo que sería un modelo de relaciones cívico-militares en regímenes plenamente democráticos son las siguientes: primero, en términos políticos, los militares están subordinados a las autoridades civiles designadas constitucionalmente. En cualquiera de sus variantes, la teoría democrática rechaza la idea de Fuerzas Armadas políticamente autónomas, que actúan como guardianes de la seguridad nacional o los intereses nacionales; y segundo, las Fuerzas Armadas están profesional e institucionalmente subordinadas al control democrático. Las autoridades civiles son las responsables en última instancia por la política de defensa, por la definición de la política militar y por la creación de normas y mecanismos institucionales para establecer el marco de las relaciones cívico-militares.<sup>17</sup>

Como sabemos, nuestros países no responden al modelo antes descrito, sino que en ellos existen formas y grados diversos pero importantes de presencia militar en la vida política de sus "democracias emergentes", como las llama Lechner. Al analizar las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos, Alfred Stepan<sup>18</sup> elabora un cuadro con características que van de bajas a moderadas y altas, y que tiene que ver con el papel de las Fuerzas Armadas en relación con el sistema político, su tipo de participación a nivel de las instituciones políticas, sus responsabilidades, etcétera. Podemos constatar que existen altos grados de autonomía en muchos casos por el papel que la propia Constitución asigna al estamento militar para el mantenimiento de la ley y el orden confiriéndole amplia libertad de decisión para determinar cuándo y cómo cumplir ese mandato.

Las consecuencias extremas de tales ordenamientos son que el control *de facto* de las fuerzas armadas está en manos de los propios militares; en el mismo caso están la coordinación del sector de la defensa, la elaboración de su pre-

<sup>17</sup> J. Samuel Fitch, "Democracy, human rights and the Armed Forces", en Hartlyn, Schoultz & Varas, *op. cit.*, p. 192.

<sup>18</sup> Alfred Stepan, "Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, núm. 108, enero-marzo de 1988. Publicado en *Síntesis*, núm. 11, mayo-agosto de 1990. Por prerrogativas institucionales de los militares, entiende aquellos ámbitos en que los militares como institución presumen con o sin el acuerdo de los demás, que poseen el derecho o privilegio adquirido, formal o informal, de ejercer el control efectivo sobre sus procedimientos internos de gestión, de desempeñar un papel en áreas extramilitares del aparato del Estado o aún de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil. *Op. cit.*, p. 53-54.

supuesto y el control sobre ascensos y promociones, eso sin mencionar que también llegan a ocupar de manera directa ministerios claves o incluso tienen una injerencia directa en la conducción de las principales empresas del Estado como en el caso de Brasil.<sup>19</sup>

El ciclo de dominación militar en América Latina no parece estar agotado, a pesar de que las condiciones del mismo están cambiando de manera acelerada. Plantear que la presencia militar en la vida política continúa siendo importante no significa hablar necesariamente de nuevos golpes de Estado –aunque tampoco se podría excluir esa posibilidad– sino, como hemos visto, significa hablar de la capacidad de tutelaje, de veto, de defensa de determinadas conquistas y privilegios alcanzados en el periodo anterior. Los niveles en que ello ocurre habría que establecerlos por la vía de los análisis de casos desde una perspectiva comparativa, dado que la politización de las Fuerzas Armadas, una de las herencias del largo periodo dictatorial vivido a partir de los años sesenta, asume diversas formas.

Dichas formas van, por ejemplo, desde la institucionalización del gobierno autoritario a través de la Constitución de 1980 que rige las vías de la transición democrática en Chile, regulando las relaciones cívico-militares, hasta la democracia con tutela militar.<sup>20</sup>

En el corto y mediano plazos, los militares latinoamericanos tienen un papel que jugar en la política mientras se carezca de una nueva doctrina de seguridad nacional; mientras no exista un liderazgo civil sobre las políticas de defensa; mientras siga vigente el modelo neoliberal, a pesar de sus fracasos tanto en lo social como en sus intentos por generar nuevas formas de cohesión social a través de los mecanismos del mercado y al margen de la política; y también mientras los procesos de transición democrática sean restringidos, elitistas y sin base popular.

El ex ministro de Defensa de Venezuela, general Fernando Ochoa Antich en declaraciones públicas advirtió recientemente que la crisis económica de los últimos diez años en América Latina, el endeudamiento externo y la reticencia del mundo desarrollado –incluyendo a Estados Unidos– para comprender la urgencia de un equilibrio y cooperación internacional hacia el desarrollo propician “la posibilidad del regreso de los militares al gobierno para comprometer aún más el destino de nuestros pueblos”.<sup>21</sup> El general Ochoa coincide así con una opinión generalizada entre los mandos castrenses latinoamericanos.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 52-53.

<sup>20</sup> Para una tipología de las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias latinoamericanas, ver Samuel Fitch, *op. cit.*, pp. 192-194.

<sup>21</sup> *Excélsior*, México, 24 de abril de 1992.

Por su parte, según declaraciones atribuidas al coronel Mohamed Ali Seineldín, líder de las dos últimas rebeliones militares en Argentina, existe en el sentimiento militar una internacional "carapintada" (nombre con el que se conoce a los militares rebeldes) y se atribuye el nacimiento de ese sentir a la gravedad de la situación cultural, política, económica y militar del subcontinente latinoamericano. Y es que la crisis económica y política, en efecto, ha sacudido también a los militares antes tan mimados presupuestalmente.

### **Venezuela: ¿una democracia tutelada?**

El caso venezolano es muy aleccionador sobre todos estos supuestos, ya que después de la vuelta a la democracia y de los importantes procesos de institucionalización, el descontento social ha precipitado también la inquietud castrense, lo que se manifestó en los fallidos intentos de golpe militar del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992. Las causas que dieron origen a las intentonas golpistas persisten, pues hay muchos rezagos sociales —sólo en Caracas, la capital, el 70 por ciento de la población vive en "ranchos" o villas miseria en condiciones lamentables— que mantienen en la memoria los sangrientos disturbios del "caracazo", cuando en 1989 daba inicio el mandato de Carlos Andrés Pérez y su política neoliberal con aumentos de precios de alimentos y transportes, que originaron una explosión de descontento popular duramente reprimida.

También es preocupante el apoyo popular con el que cuentan los militares quienes, si bien son reformistas, no dejan de ser golpistas al fin y al cabo. Cuando el presidente Rafael Caldera tomó posesión el 2 de febrero de 1994 como candidato de una revuelta contra el bipartidismo histórico del país, el líder de 78 años, heredó una situación explosiva, producto del caos financiero, la inquietud del ejército y la demanda de la opinión pública de más pan y menos circo.

El gobierno de Caldera ha debido enfrentar también una inflación galopante la cual, se estima, alcanzará el 60 por ciento para 1994, tras haberse mantenido entre 30 y 45 por ciento en los últimos tres años; por su parte, las altas tasas de interés siguieron en aumento alcanzando un histórico 87 por ciento a fines de mayo y una devaluación de 88.6 por ciento del bolívar en los primeros diez meses de ese año.

Por lo demás, en ese país la escandalosa fuga de divisas amenazaba con una caída de las reservas internacionales que se calculó en 3 mil millones de dólares. A los cinco meses de su mandato, Caldera tuvo que decretar polémicas medidas que habían estado precedidas por la suspensión durante tres meses de las garantías económicas constitucionales. Pero el problema va más allá de una crisis fiscal. Durante el primer trimestre del año la producción industrial cayó 22.4 por ciento, según el Consejo Nacional de la Industria (Conindustria), gremio

empresarial privado. Durante ese lapso, 20 por ciento de pequeñas empresas quebraron; la desocupación podría llegar al 12 por ciento frente al 6.3 por ciento de 1993. Por otra parte, según cifras de la Oficina de Coordinación Económica Estatal, la demanda cayó de manera drástica; el ministerio de Hacienda previó una caída de entre 1 y 1.5 por ciento en el PIB para fin de 1994. Existe un escenario recesivo de pocos ingresos y limitaciones a los gastos sociales y laborales, además de paros escalonados de transportes, y del sector médico estatal, enfrentamientos de estudiantes con policías y altos niveles de delincuencia.

Para completar el cuadro, otro compromiso de campaña asumido por Caldera que pelagra es su resistencia a firmar carta alguna de intención con el Fondo Monetario Internacional, pues el presidente apuesta a un aumento en los precios del petróleo, que representa el 75 por ciento de los ingresos nacionales y están a la baja; a ello se agregan la impuesta reducción en la demanda de dólares, además de una disminución de los ingresos fiscales previstos por el llamado Plan Sosa, de su ministro de Hacienda. Este plan fue criticado por Rudiger Dornbush, experto del FMI, quien indicó que no funcionará de manera instantánea, sino que tomará al menos dos años para que rinda los efectos esperados. La situación, por donde se le mire, es muy crítica para los venezolanos.<sup>22</sup>

Frente a ese y otros dilemas, el gobierno parece rebasado por los acontecimientos, pues además del desgaste de los dos partidos tradicionales que han copado la vida política en aquel país –Acción Nacional y el socialcristiano COPEI sumidos en una crisis de legitimidad y corrupción–, Caldera no tiene tampoco un proyecto claro en lo político, social o económico, siendo su única fuerza de apoyo una precaria alianza de 17 pequeñas organizaciones políticas de distinto signo ideológico que no cuentan con la mayoría en el Congreso.

Román Orozco, enviado especial en Caracas de la revista española *Cambio 16*<sup>23</sup>, refiriéndose a los fallidos golpes del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992 y al posterior indulto que diera Caldera a los militares implicados, se mostraba sorprendido de cómo el oficial Francisco Arias Cárdenas, uno de los 500 que protagonizaron esos dos golpes al lado del teniente coronel Hugo Chávez Frías, era recibido con su familia por el presidente. Román Orozco se preguntaba si era justo otorgar el perdón –aunque fuera a cambio de darse de baja en las Fuerzas Armadas– a quienes el 4 de febrero provocaron más de 200 muertos en las primeras horas.

Si la pregunta se plantea en las barriadas populares que rodean Caracas, los famosos “cerros” donde, según la aristocracia racista de la ciudad, habitan

<sup>22</sup> Roberto Cienfuegos, *Excelsior*, México, 1° de junio de 1994.

<sup>23</sup> *Cambio 16 América*, 14 de marzo de 1994, núm. 1, p. 16.

"los monos" (negros, mulatos y extranjeros de nulos recursos), sus habitantes responderían que sí, pues Chávez se convirtió en un héroe popular cuando se levantó en armas para derribar a Carlos Andrés Pérez, al que acusaban de corrupto. Pero lo que más sorprendió al corresponsal fue que intelectuales de izquierda, de la talla de José Vicente Rangel, afirmaran no sólo que el del 4 de febrero no fue un golpe militar frustrado, sino un golpe de opinión y que Chávez y sus hombres fuesen considerados "la reserva democrática de Venezuela" (sic), señalando también que fue un golpe atípico producto de un vacío entre la vieja y la nueva generación militar, similar al que existe en la sociedad civil entre las cúpulas de los partidos y los ciudadanos.

### **El caso peruano: ¿democracia o Fujicracia?**

Desde que Alberto Fujimori llegó al poder apoyado por un heterogéneo e inorgánico movimiento llamado Cambio 90, se empezó a hablar de la crisis del sistema político, de los partidos tradicionales, así como de la izquierda peruana. La llegada de un candidato independiente al parecer salido de la nada, sin experiencia política, sin programa coherente, sin apoyos en los sectores organizados de la sociedad, sin ideología precisa, se vio justamente como expresión de esa crisis.

Aunque Fujimori afirma que lo importante es el apoyo popular y no el constreñirse a las instituciones por el compromiso con una palabra —la democracia— que para él carece de significado, y apuesta a ese apoyo para la consolidación de su gobierno autoritario, lo cierto es que las bases de su gobierno son muy precarias, pues su proyecto nacional, por llamarlo de algún modo, carece de verdadero contenido popular, por paradójico que pueda parecer. Y es que la táctica utilizada por Fujimori ha consistido en erosionar toda forma orgánica y todo canal institucionalizado de participación popular: al desprestigiar a los partidos políticos, a las organizaciones populares más estructuradas y con mayor tradición, su único soporte sólido lo constituyen las Fuerzas Armadas y la comunidad financiera internacional. Estas posturas, en apariencia, le han dado buenos dividendos pero en realidad se trata de un arma de doble filo, pues en el corto o mediano plazo, al debilitar las bases mismas que podrían facilitar un arreglo democrático en Perú, socava sus propios puntos de apoyo; se queda como a la deriva, dependiendo del poder militar.

Es cierto que las posibilidades de la democracia en el Perú han descansado sobre bases muy precarias, debido a la débil conformación del Estado nacional y de la nación peruana, producto de la malograda integración geográfica, territorial y étnica propias de un desarrollo económico heterogéneo y excluyen-

te, pero hay una historia de luchas populares que han buscado crear sus propios referentes y que no se pueden simplemente tirar por la borda.

Cuando Alberto Fujimori se decidió por el autogolpe de Estado apoyado —o usado— por las Fuerzas Armadas, disolviendo el Parlamento, destituyendo jueces y magistrados para “moralizar” al poder judicial, colocando a los dirigentes de ambas Cámaras bajo arresto domiciliario, imponiendo la censura militar a los medios de comunicación y manteniendo al país en un virtual estado de sitio (todo esto con los aplausos de la sociedad peruana), se puso al margen de la legalidad. Violó flagrantemente la Constitución vigente al imponer el Estado de excepción en nombre de una democracia muy *sui generis* (o *fujicracia*). En efecto, para combatir tanto a la corrupción como a la subversión había que quitarse de encima la molesta obligación de tener que concertar y dar cuentas al Congreso de su país sobre sus políticas de gobierno: nada más cómodo que “gobernar por decreto”.

En América Latina tenemos una dolorosa memoria sobre los resultados de los gobiernos militares, y lo que hizo Fujimori fue abrir la caja de Pandora pues el acelerado proceso de militarización que ha sufrido la sociedad ha tenido dos polos: uno es la actividad guerrillera protagonizada especialmente por Sendero Luminoso y, el otro, el ejército, que ha convertido la lucha antisubversiva en una verdadera guerra sucia. Sin una legalidad vigente y colocado ahora por decreto el Servicio de Inteligencia Nacional por encima de los diferentes ministerios, la militarización del país es imparable, además de haberse creado las condiciones para la anhelada intervención militar norteamericana, pues según analistas de aquel país el ejército peruano es débil y los militares, pobres e incapaces para enfrentar al terrorismo.

No se pueden negar las dificultades para construir un verdadero Estado de derecho en América Latina que garantice las libertades individuales. Tampoco podemos cerrar los ojos frente al descrédito de partidos políticos e instituciones parlamentarias desvinculadas de sus representados o el desgaste de la clase política tradicional, situación generalizable a toda la región latinoamericana. Pero no es por la vía de la destrucción de la legalidad, por muy precaria que ésta sea, como se pueden solucionar estos dilemas.

Aunque difícil de evaluar en toda su magnitud debido a la censura militar que existe, el apoyo popular con que ha contado el “fujigolpe” se puede explicar en una sociedad donde la gran mayoría ha vivido marginada social y políticamente. Además, se trata de un país en donde no existe una cultura democrática pues como dice Nathaniel C. Nash<sup>24</sup> la historia peruana de los últimos sesenta años se caracteriza por repetidas interrupciones del proceso democrático, por gobier-

<sup>24</sup> Nathaniel C. Nash, *The New York Times*, 12 de abril de 1992.

nos militares y gobiernos civiles liderados por "hombres fuertes", razón por la que a muchos peruanos les da igual una decisión más tomada a sus espaldas o incluso consideraran que cualquier cambio es preferible a la situación que hoy

viven.

Producto de este contexto, Fujimori, dotado el mismo de personalidad autortaria y sombria, y sin una base política articulada, sin equipo y sin programa como nos recuerda José Comas,<sup>25</sup> desde el principio optó por rodearse de un círculo de asesores que han operado desde la sombra con mucho más poder que su propio gabinete de ministros, negando así de antemano los recursos institucionales con que contaba. El tema de los derechos humanos así como la negativa militar a comparecer ante el Congreso Constituyente para dirimir responsabilidades al respecto, se están convirtiendo en el talón de Aquiles del mandatario peruano debido a la precaria ecuación del poder que ha existido en Perú desde el autogolpe del 5 de abril. Como señala Nathaniel Nash, editoralista del diario *The New York Times*, al abolir el régimen constitucional el mandatario peruano se convirtió en un cautivo del ejército en tiempos de crisis.

Que la sobrevivencia del presidente —o su eventual pérdida— depende finalmente, como dice Nash, del apoyo de los generales, quedó claro con la marcha de vehículos militares por las calles de Lima como agresiva y prepotente respuesta a las acusaciones de violación a los derechos humanos, así como por el apoyo incondicional que Fujimori ha dado tanto al comandante general del Ejército, Nicolás de Bari Hermoza Ríos, como a quien tiene el poder tras el trono, su asesor Vladimir Montesinos, quien ha manejado a su antojo el Servicio Nacional de Inteligencia.

El papel jugado por ambos funcionarios al parecer ha sido muy costoso al interior de las Fuerzas Armadas. El reciente incidente protagonizado por el general de división Rodolfo Robles Espinoza —quien de hecho se asiló en Buenos Aires, aunque formalmente está ahí como turista—, es uno más de una larga cadena de hechos, entre los que destaca el asilo del general Alberto Arciniega, un militar de prestigio en las filas castrenses.

El general Arciniega esgrimió también problemas con Bari Hermoza y Montesinos, a quienes acusó de manejar al ejército como si fuera una guardia pretoriana. Por su parte, el general Rodolfo Robles denunció que un grupo de paramilitares, con anuencia del comandante general del ejército, secuestraron y luego "desaparecieron" a un profesor y nueve alumnos de la Universidad Nacional de Educación en julio de 1993, además de que el mismo comando fue el que victimó al doctor Febres, abogado del encarcelado líder de Sendero Lu-

minosos, calificando al general Hermoza Ríos y a Montesinos como individuos que le están haciendo mucho daño al ejército.

Aunque el general Rodolfo Robles Espinoza fue enjuiciado en ausencia por presuntos delitos de insubordinación y otros, lo cierto es que el apoyo de esos dos influyentes personajes ha tenido altos costos para Fujimori y han colocado a su gobierno entre la espada y la pared: por un lado, su punto de apoyo fundamental, los jefes militares, se niegan a comparecer frente al Congreso para responder por violaciones a los derechos humanos; pero al mismo tiempo, la aclaración de tales delitos se ha convertido en una condición impuesta por organismos internacionales para facilitar los préstamos que el país necesita.

Las Fuerzas Armadas peruanas han sufrido un proceso de descomposición interna debido a las tareas de contrainsurgencia realizadas por un periodo que ya se prolonga demasiado. Tales tareas, por otra parte, se han hecho en desmedro de lo que deberían ser sus actividades profesionales en el marco de un Estado de derecho; se ha convertido a los cuerpos armados en un aparato represivo que, junto con el desprestigio que tiene frente a la sociedad, sufre también de penurias económicas. Antes del "fujigolpe", el senador por el Partido Unificado Mariateguista, Javier Díez Canseco, había alertado sobre la emergencia de un Estado gendarme, fuertemente armado y militarizado desde la llegada de Fujimori. Para Díez Canseco, el neoliberalismo contrainsurgente, es decir, el ordenamiento de la economía alrededor del pago de la deuda externa y los gastos militares contra la subversión, son el eje central de la actividad del Estado en una sociedad que tiende hacia una suerte de "libanización", de fragmentación de las formas de poder, de desintegración nacional.

Junto a este "déficit" democrático, ¿hasta dónde se podrá sostener este aparente consenso por un gobierno sustentado en un movimiento que continúa siendo inorgánico y heterogéneo y cuyo proyecto modernizador descansa en una severa política de ajuste estructural que contempla la privatización de cerca de 200 empresas públicas y sus consiguientes despidos y por una creciente militarización del país?

En opinión de Brook Larmer de la revista *Newsweek*<sup>26</sup> el presidente peruano muestra sus primeros signos de debilidad. Si bien los peruanos aún siguen teniendo fe en Fujimori, éste ha demolido las instituciones políticas existentes, concentrando el poder, eliminando a sus rivales, pero fracasando en la creación de instituciones democráticas y estrategias económicas de largo plazo que preparen a Perú para un futuro sin él.

Los peruanos aún tienen fe en Fujimori. ¿Y si éste fracasa? Los peruanos

<sup>26</sup> Brook Larmer, *Newsweek*, 10 de mayo de 1993.

sólo pueden desear que escape del destino inca: una vez que el rey todo poderoso era capturado, el imperio cae, termina el articulista del *Newsweek*.

### **El caso brasileño**

En Brasil, los militares adquirieron importantes prerrogativas desde la dictadura de Vargas, sobre todo en el periodo del "Estado Novo" (1937-1945) pues, a decir de Alfred Stepan,<sup>27</sup> quizás fue debido a que los militares derrocaron a Vargas en 1945 que se consideraron los gestores de la nueva democracia. En la Constitución de 1946, los militares retuvieron muchas de esas prerrogativas, aún antes de su intervención militar directa con el golpe de 1964, cuando se afianzaron. Destacan como legado de ese periodo el hecho de que desde mediados de los años veinte, todos los jefes superiores de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas fueron parte del gabinete a nivel de ministros, además de que no hubo nunca en el gabinete un civil que coordinara el sector de la Defensa, como en otras experiencias. Las tres armas han mantenido un alto grado de autonomía con respecto al poder civil con la vuelta a la democracia.

Las relaciones cívico-militares durante el proceso de transición democrática no han sido fáciles, porque si bien las mismas fuerzas desatadas por el proceso de democratización tienden a reducir la capacidad de maniobra de las Fuerzas Armadas, esto se ha dado sin un real y profundo proceso de desmilitarización. Lo grave no es que sus privilegios y fueros se fortalecieran y acrecentaran durante el régimen militar (1964-1985) lo cual era lógico, sino que se hayan logrado mantener en la Constitución de 1988.

La necesidad de redefinir el papel de las Fuerzas Armadas y de proponer una concepción viable de seguridad nacional en el marco de la sociedad democrática que se pretende construir, sigue siendo un asunto pendiente. Si bien la Carta Magna de 1988 ha sido calificada de progresista y avanzada en muchos aspectos, en ocasiones esto queda neutralizado por el hecho de que junto con expresar intereses tradicionales como el de los hacendados terratenientes y su no a la reforma agraria, mantiene dichas prerrogativas militares.

Aunque con el ex mandatario Fernando Collor de Mello –primer presidente electo por elecciones directas luego de la dictadura militar y también el primero que es obligado a renunciar por acusaciones de corrupción– se logra reducir el presupuesto militar, así como el número de ministros militares (de 6 a 3) eliminando también al otrora poderoso Servicio Nacional de Información de la dictadura militar, la falta de una política de transformación democrática de las Fuerzas Armadas no se compensa con sólo reducir el presupuesto y los salarios

<sup>27</sup> Alfred Stepan, *op. cit.*, pp. 57-58.

de ese sector. Más que resolver, aumenta el cúmulo de problemas y se propicia un caldo de cultivo para involuciones autoritarias.

El plan Collor para construir un "nuevo Brasil" no logró suscitar el apoyo político necesario. Collor de Mello forma parte del nuevo tipo de líderes que han dependido fundamentalmente de los medios de comunicación para construir una imagen de sí mismos. A falta del apoyo de estructuras partidarias, el mandatario brasileño logró, en cambio, el de la mayor cadena privada de diarios, radio y televisión, *O Globo*, que lo "lanzó" al mercado electoral. Sin embargo, estas "ventajas" iniciales no suplantaron la falta de una base social homogénea y organizada lo que, aunado a las disposiciones de la Constitución de 1988 que exige una sólida mayoría para impulsar cualquier programa de gobierno, colocó a Collor en la difícil tarea de tener que concertar permanentemente con distintas fuerzas políticas para lograr una mayoría en el Congreso.

Los avances relativos que logró en este campo no fueron resultado de atraer a la oposición, sino a políticos vinculados con el régimen militar que, si bien prepararon la transición conservadora a la democracia bajo el régimen de José Sarney, ya cumplieron su papel. No debe olvidarse el hecho de que con la vuelta de estos sectores tradicionales se fincó uno de los dilemas fundamentales de Collor: el haber sido en los hechos un gobierno de continuidad y no de ruptura con respecto al proyecto de apertura política pactada con los militares.

Las acusaciones sobre corrupción contra su gobierno terminaron con la de por sí precaria ingeniería política conseguida alrededor de la defensa del presidencialismo contra los supuestos riesgos que para la "governabilidad" democrática implicaría un régimen semi presidencialista, como lo propone la letra de la Constitución de 1988. Y es que cuando se promulgó la nueva Constitución el 5 de octubre de 1988, había quedado pendiente un tema que en ese entonces no pudo resolverse: el establecimiento de un gobierno parlamentarista, con un primer ministro, como jefe de gobierno, o bien el mantenimiento del régimen presidencialista.

Como resultado de estas tensiones resultó una nueva Carta Magna que, aunque presidencialista, se propuso recuperar decisiones fundamentales para el Parlamento por lo que el gobierno perdió la capacidad de legislar por decretos ley, así como el poder de aprobar o rechazar medidas en el área económica y financiera o firmar acuerdos internacionales, todo lo cual era prerrogativa del Ejecutivo.

El entonces presidente José Sarney se enfrentó duramente a la Asamblea Constituyente al señalar que la nueva Constitución hacía al país ingobernable al debilitar al gobierno, por medio del fortalecimiento del Congreso Nacional y de la descentralización de los recursos fiscales. Los militares también se opusieron

al parlamentarismo, a tal punto que las últimas sesiones se celebraron entre ruido de sables.

Es por esto que, formalmente, el parlamentarismo no fue aprobado; la decisión se pospuso hasta 1993, por medio del plebiscito del 21 de abril. Sin embargo, en esa consulta, los brasileños optaron entre la Monarquía y la República, y en una segunda pregunta, por una República parlamentaria o presidencialista. A juzgar por las encuestas realizadas en Brasil, pocos eran los electores que sabían para qué servirían tanto el plebiscito como su contenido. Al ser rechazada la propuesta parlamentaria por 344 contra 212 votos en marzo de 1988, el Congreso Constituyente cerró un debate que se venía desarrollando con bastante intensidad desde mediados de 1985. Esa discusión no fue recuperada debido a la contingencia política de los meses siguientes; prevaleció en cambio la apatía, el desinterés y la desinformación entre los poco más de 90 millones de ciudadanos convocados. De ellos sólo sufragaron 50 millones —pese a que el voto es obligatorio—, que hicieron triunfar a la República presidencialista por sobre la monarquía y el parlamentarismo.

Los procesos de reorganización político-institucional han sido vistos como uno de los aspectos más importantes de los procesos de consolidación democrática. Sin embargo existe el riesgo de que no sean más que meros recursos formales desfasados de la realidad social y del momento político cuando no son resultado de una verdadera y profunda reforma política, en especial cuando se busca dejar atrás todo el autoritarismo del periodo militar, como en el caso de Brasil.

Además de que las fuerzas armadas lograron conservar el derecho de intervenir en defensa de la ley y el orden, al interior del cuerpo armado se discuten las vías que podría asumir la presencia militar en la sociedad, incluso se habla de la posibilidad de una democracia de masas con tutela militar. Esta propuesta se planteó cuando se daba por descontado el triunfo de Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil, previo a que apareciera en escena el intelectual y ex ministro de Hacienda del presidente Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso con su Plan Real y con todo el apoyo tanto de los grupos de poder económico y político, como del frente "anti Lula". Aún en las actuales condiciones, no se puede dar por descartada.

En efecto, según nota de Stella Calloni resulta muy interesante la opinión de Norberto Ceresole, director del Instituto de Cooperación Tecnológica y Relaciones Internacionales de Argentina quien en un Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos realizado en Brasilia a fines de mayo de 1994 expresaba:

Brasil podría estar a punto de entrar en una nueva etapa de su historia: la de la democracia de masas, que podría ser compatible con un poder militar

de naturaleza autonomizante. Sería la piedra fundacional de un poder regional independiente y legítimo en América del Sur, cuyo eje sería precisamente Brasil.<sup>28</sup>

### Algunas conclusiones

Existe un alto nivel de politización y capacidad deliberativa de las fuerzas armadas como herencia del periodo dictatorial que se vivió en América Latina desde los años sesenta lo que, desafiando todos los principios democráticos, se mantiene como rasgo dominante. Considerar el peso de los procesos de militarización y las características de las distintas dictaduras militares, su grado de éxito en sus afanes "refundacionalistas" y sus posibilidades de proyección y acomodo político en el periodo democrático, nos coloca en la óptica de definir lo que sería una democracia restringida o tutelada como característica de los llamados procesos de transición a la democracia en América Latina. Debemos saber también si con este concepto estamos haciendo referencia a tendencias profundas de cambio, o si más bien resulta un contrasentido desde cualquier lógica democrática al ser producto de una situación de excepción y de pactos precarios que no se pueden sostener en el mediano o largo plazo.

En nuestra opinión, las formas de democracia restringida son muy volátiles e insostenibles por lo que es inaceptable que cualquier forma de tutela militar se constituya en fundamento de un orden democrático, aunque se trate de militares reformistas. A éstos los incapacitan para tales fines las mismas características corporativas, jerárquicas y autoritarias de la institución militar. Su lugar debe estar subordinado, en cambio, al liderazgo civil como en todo pretendido Estado de derecho. Más aún, la aceptación de la lógica de la tutela militar –como factor de gobernabilidad– priva a los procesos democratizadores de toda base institucional que los sustente.

La gravitación militar continuará, sin embargo, mientras no se resuelva el problema de la impunidad frente a la masiva violación de los derechos humanos. La única vía para restablecer el marco ético de la impartición de la justicia y sustentar un verdadero proceso de desmilitarización y de reconciliación no puede ser menos de un rechazo a la impunidad y a la idea de que los uniformados no son ciudadanos que deben someterse a los mismos derechos y obligaciones que rigen al conjunto social.

Las democracias restringidas coinciden también con los resultados de la reestructuración neoliberal del capitalismo y los procesos de "globalización" y

<sup>28</sup> Ver Stella Calloni, "Brasil, a punto de entrar a una nueva etapa de su historia", *La Jornada*, México, 12 de junio de 1994.

modernización capitalista, los cuales han llevado a una polarización social extrema entre naciones y países, a procesos de segmentación nacional, regional y étnica, que se expresan también a nivel de la fragmentación del Estado nacional en tanto orden colectivo y legítimo.

Sobre estas bases reposan algunas de las más serias limitaciones de los procesos "de facto" que caracterizan las transiciones y consolidaciones democráticas en América Latina, las que con tutela militar y falta de sustento popular llevan a un proceso de democratización política meramente formal que no ha alterado sustancialmente el carácter de las estructuras políticas y de las formas de dominación.

A falta de formas de mediación, la transición asume los rasgos de una politización controlada/despolitización participante que al no lograr estructurar formas de participación no se consolida como régimen democrático. La transición es así percibida, a decir de Otto Fernández, más como tecnología de recambio en el seno de las élites que como relación que institucionaliza una mayor incorporación efectiva de sujetos y masas a los mecanismos de toma de decisiones. Dicha tecnología opera dentro de haces de fuerzas dominantes que bloquean el sentido democrático en sus objetivos sociales esenciales.

El eje de los procesos de institucionalización democrática debe encontrarse así en la sociedad civil. Una de las razones, acaso de las más importantes para entender la tutela militar es la falta de contenido social de dichos procesos, es decir, la ausencia de un proceso democratizador "desde abajo". Junto con la crisis de los mecanismos de mediación —partidos políticos, sindicatos, etcétera— esta deficiencia guarda una enorme relación con las posibilidades de los militares de ejercer un papel protagónico.