

Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur



Augusto Varas

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur

Augusto Varas
Febrero 2009

Augusto Varas Fernández es Investigador Asociado de FRIDE. Sociólogo por Universidad Católica de Chile y MA y PHD en por la Washington University (St. Louis), Estados Unidos. En su desempeño académico fue Director del Departamento de Sociología del Desarrollo del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, cargo del cual fue exonerado después del golpe militar. Durante la dictadura fue profesor-investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) y director de su Área de Relaciones Internacionales y Militares. Tras haber sido coordinador del Programa Gobernabilidad Democrática y Ciudadanía de la Fundación Ford para la región andina y el cono sur, se desempeñó como Representante en esa oficina regional. Autor de más de veinte libros y numerosos artículos sobre relaciones internacionales y de seguridad, fuerzas armadas y democracia, entre otros temas de política internacional. Junto a otros investigadores acaba de publicar el libro "Instituciones Cautivas. Opinión pública y legitimidad social de las Fuerzas Armadas" (Editorial: FLACSO-Catalonia, Chile.2007). Actualmente es Presidente del Directorio de la Fundación Equitas (Chile).

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción	1
Crisis	2
Países Andinos	3
Brasil, Argentina, Chile	6
Crisis y fuerzas armadas	9
Fuerzas armadas, modernización y legitimidad	11
El papel histórico de las fuerzas armadas en la construcción del Estado	11
Una nueva misión profesional para las fuerzas armadas	14
La dimensión internacional	17
Conclusiones	18

Introducción

América Latina es una región que presenta un panorama diverso y contradictorio. Por una parte, ha crecido sostenidamente en los últimos años pero, por la otra, es un continente altamente desigual en que el descontento social es creciente y consecuentemente la estabilidad política ha sido muchas veces alterada por protestas sociales. Estas han sobrepasado, en algunas oportunidades, los cauces institucionales existentes¹ evidenciando las insuficiencias de las instituciones democráticas representativas. Desde los años noventa hasta la fecha, agresivas movilizaciones sociales generadas en medio de agudas crisis económicas y políticas han dado por tierra con catorce gobernantes democráticamente elegidos². Aun cuando este masivo inconformismo tiene raíces profundas y de diversa naturaleza de acuerdo a los gobiernos de que se trate y las crisis que estos enfrentan, a diferencia del pasado, estos países no han sufrido una nueva ola de gobiernos militares.

Estas protestas sociales han surgido como consecuencia de dos factores. Por una parte, la persistencia de una aguda inestabilidad política a menudo expresada en fuertes variaciones electorales. Por otra, la irrupción de intensos conflictos inter e intra elites gobernantes que rompen los alineamientos partidarios existentes³. Ambos factores se han reforzado mutuamente

¹ Ver, por ejemplo, Arturo Valenzuela (2004) "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, October; Michael Shifter (2004) "Breakdown in the Andes", *Foreign Affairs*, September/October; y Paul W. Drake and Eric Hershberg, (editors) (2006) *State and Society in Conflict: Comparative Perspectives on Andean Crises*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh; Morgan Quero (2004) "De la ley de la calle a la ley de las élites: la sociedad civil en la encrucijada de la gubernamentalidad en América Latina". *Economía, Sociedad y Territorio*, Volumen 4, N°16. Para el caso argentino, ver: Graciela Di Marco, et. alia, (2003) *Movimientos sociales en la Argentina*. Jorge Beduino Editores – UNSAM, Buenos Aires.

² Argentina: Fernando De la Rúa (2001); Brasil: Fernando Collor de Mello (1992); Bolivia: Hernán Silas Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003), Carlos Mesa (2005); Ecuador: Abdalá Bucarám (1997), Jamil Mahuad (1999), Lucio Gutiérrez (2005); Guatemala: Jorge Serrano Elías (1993); Haití: Jean-Bertrand Aristide (2004); Paraguay: Raúl Cubas Grau (1999); Perú: Alberto Fujimori (2000); Rep. Dominicana: Joaquín Balaguer (1994); Venezuela: Carlos Andrés Pérez (1993). Corporación Latinobarómetro (2005) *Informe Latinobarómetro 2005 1995 – 2005. Diez años de opinión pública* 176.554 entrevistas, 10 mediciones en 18 países. Santiago.

cuestionando la capacidad de gobernabilidad de las elites en el poder; creándose así el espacio propicio para el surgimiento y movilización de un conjunto de actores sociales contestatarios.

Estas tensiones y desencuentros entre instituciones de representación política débiles y una sociedad civil⁴ activa en el espacio público, desestabilizadora del orden democrático y no conducente a la gestación de un nuevo orden político, expresan de manera dramática la coyuntura que actualmente enfrentan algunos países latinoamericanos. Siendo este un síndrome habitual en la región no es extraño que la política latinoamericana siga sometida en los años venideros a los vaivenes de una acción colectiva no institucionalizada. Los efectos que en la actualidad está provocando la crisis financiera mundial en la región seguramente se expresarán en fuertes conflictos sociales con importantes consecuencias sobre la estabilidad política de estas naciones.

Para analizar las situaciones críticas que enfrentan los países de la región, se observan aquí aquellos en los cuales la crisis ha dado forma a nuevas realidades políticas, así como en los que ésta, hasta el momento, no ha adquirido la misma profundidad. Igualmente, se establecen las razones por las cuales las fuerzas armadas han adoptado nuevas formas de acomodación institucional y política frente a estas crisis, mostrando los aspectos tanto positivos como negativos de tales arreglos.

En síntesis, la tesis central es que la relación histórica entre crisis política- social y golpes militares se ha visto modificada por la desvinculación que se produjo

³ Sobre las condiciones para el surgimiento de movimientos sociales, ver: Sidney Tarrow, "States and Opportunities: The political structuring of social movements", en: Doug McAdam and John D. McCarthy (1999) *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁴ Por sociedad civil entendemos: "Un espacio intermedio situado entre el Estado y la familia, constituido por grupos organizados o asociaciones que separadas del Estado, gozan de cierta autonomía en relación al Estado, y que son voluntariamente constituidas por miembros de la sociedad para proteger o extender sus intereses, valores o identidades". Gordon White (1994) "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground", *Democratization* (autumn) pp. 375-390.

durante el siglo pasado entre FF.AA. y el proceso de constitución y modernización del Estado. Este cambio ha sido, a su vez, posible por la inserción de estos países en la globalización, la nueva relación de las FF.AA. con sus respectivas sociedades y el creciente papel de los organismos multilaterales y la sociedad civil internacional en defensa de la democracia. De esta forma, las crisis y sus impactos en el Estado se resolverán entre las fuerzas políticas y sociales en pugna, sea por la vía de la confrontación o el pacto social.

Crisis

La profunda crisis del sistema financiero internacional que estalló en 2008 pareciera haber cerrado un ciclo de políticas neo-liberales que recorrieron el mundo durante tres décadas. Estas políticas están mostrando sus facetas más negativas en los países desarrollados, pero en América Latina sus efectos negativos ya se han visto intensamente.

A fines de los años ochenta y comienzo de los noventa, en la mayoría de los países latinoamericanos se iniciaron programas de ajuste estructural orientados a ampliar el espacio de las actividades privadas, abriendo las fronteras al comercio internacional, reduciendo las actividades productivas del Estado y limitando sus capacidades reguladoras.

Una apretada síntesis de estas experiencias y sus consecuencias en América Latina indica que “en los años 90 América Latina abogó por el Consenso de Washington [...] La aplicación de tales medidas varió de un país a otro, pero en términos generales, la índole y la intensidad de las reformas en América Latina en los años 90 superaron todo lo conocido hasta entonces [...] Pero los resultados fueron desalentadores en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso y condiciones sociales.”⁵

Así, uno de los resultados más importantes, más o menos generalizado de este conjunto de reformas fue la implantación de un nuevo modelo de crecimiento hacia afuera, que ha tenido éxitos relativos aumentando el espacio al sector privado y el flujo de exportaciones, junto a un fracaso distributivo y un limitado rol del Estado en la gestión, regulación y control de la actividad económica.

Este ajuste estructural tuvo consecuencias más profundas ya que se rompieron los acuerdos pre-existentes—ni equitativos ni justos—para distribuir la renta nacional y el Estado perdió su capacidad para, a través de políticas sociales, generar y mantener identidades nacionales e integrar socialmente a sociedades que mostraban múltiples fragmentaciones. En estas condiciones, el sistema de fisuras estructurales pre-existentes a nivel socio-económico, político, cultural y territorial, adquirió mayor magnitud y eclosionó generando un nuevo ciclo de crisis e inestabilidad política.

Esta situación ha sido muy compleja en la región sudamericana. Al mismo tiempo que hubo que construir instituciones democráticas representativas, estos países tuvieron que reformar sus estructuras institucionales mientras que los gobiernos centrales perdían sus prerrogativas tradicionales. En medio de un profundo proceso de reestructuración económica, el mercado sustituyó al *Estado movilizador* arrebatándole aquellas funciones que le permitían transformar la sociedad, quebrar sus formas tradicionales de organización social y los poderes locales⁶. De esta forma, las instituciones políticas y sociales fueron incapaces de asimilar y proteger los nuevos derechos de una ciudadanía en expansión. Esto se vio agravado por la persistencia de las vulnerabilidades de determinados sectores sociales que vieron aumentar sus crecientes niveles de marginación y, en medio de una crisis de representación, no pudieron protegerse de la constitución de nuevos centros de poder cuya influencia quedó al margen de los mecanismos institucionales de regulación política y

Latinoamérica. Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano. Washington, página 14.

⁶ Touraine, Alain (1994), “From the Mobilizing State to Democratic Politics”, en: Colin I. Bradford, ed., *Redefining the State in Latin America*, Paris: OECD.

⁵ Birdsall, Nancy y de la Torre, Augusto, (2001) *El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en*

social. Así, la globalización, el nuevo y expansivo papel del mercado y de los agentes privados, y la redefinición y reducción del papel regulador y movilizador del Estado debilitaron a los gobiernos centrales como actores significativos en la integración nacional.

Países Andinos

Esta situación de crisis se ha vivido con mayor intensidad en los países andinos en los cuales a estos cambios sistémicos se le sumó la ruptura de las reglas distributivas previas. Esto ha aumentado la intensidad del conjunto de fracturas sociales, económicas y culturales dando por resultado una situación de alta inestabilidad política y social. El anuncio ecuatoriano de *default* ha sido el punto final de un proceso y, al mismo tiempo, el de partida de un nuevo ciclo de crisis regional que tendrá por resultado nuevas tensiones y movilizaciones sociales que tratarán de proteger lo conseguido hasta el momento y repartir más equitativamente los costos del ajuste que ya llegó para quedarse por algún tiempo.

En los Estados andinos los *contratos sociales* y principios de solidaridad y transparencia han sido débiles. Las reformas estructurales de los ochenta y noventa afectaron profundamente los contratos sociales formales (expresados en las constituciones) e informales (que dependen de la cultura política, historia y otras normas sociales), los que se vieron reemplazados por sistemas discrecionales de distribución de los recursos nacionales, todo lo cual aumentó "los costos de transacción en la resolución de disputas sociales y políticas y la efectiva presencia del estado de derecho"⁷. En situaciones como las descritas, en las que "las reglas del juego no son estables, el descontento con una política pública refleja no solo la desaprobación de la política misma, sino también la desaprobación de la reglas, instituciones y actores que producen la política"⁸. Es precisamente lo sucedido en estos

países lo que se expresó en movilizaciones sociales que rechazaron al conjunto de los actores políticos con la implícita o explícita consigna: "¡que se vayan todos!".

Los efectos del proceso de cambio estructural y de cambio de las reglas distributivas en el área andina se agudizaron por las crecientes y profundas exclusiones y fragmentaciones socio-económicas, políticas, culturales y territoriales. Las desigualdades y fracturas sociales en estos países no son nuevas y de alguna forma son compartidas por el resto del continente. El Informe del PNUD sobre *La democracia en América Latina* reconoce que "existen exclusiones sociales superpuestas" donde "las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos". La constatación de exclusiones y marginaciones sobrepuestas lleva al informe a concluir que existen "déficit estructurales en materia de ciudadanía social"⁹. Junto a esta común particularidad, la situación de los países andinos se ha caracterizado, además, por una perversa combinación de un perfil socio-económico excluyente con procesos de cambio estructural que han reproducido a escala ampliada estas exclusiones.

Esta situación también ha estado asociada a un conjunto de cambios sociales sistémicos, como ha sido la creciente urbanización observada en estos países y otros procesos socio-económicos, todo lo cual ha tenido como efecto *simultáneo y combinado* la profundización de las fisuras existentes, manteniendo sociedades altamente excluyentes y marginalizantes.

Cuatro líneas de fisuras

Un primer cambio de importancia observado en la última década ha sido la creciente urbanización sufrida por estos países. En el período 1990-2004 fuertes flujos migratorios internos aumentaron la población urbana a tasas muy altas: Bolivia 22.7%; Ecuador 18.8%; Colombia 10.4%; Perú 7.0%; y Venezuela 5.8%. Todas estas cifras son mucho más altas que el prome-

⁷ Gray Molina, George and Chávez, Gonzalo, (2005) "The political economy of the crisis in the Andean region: the case of Bolivia", en Solimano, Andres (ed.) (2005), *Political Crises, Social Conflict and Economic Development. The Political Economy of the Andean Region*. Edward Elgar Publishing Limited. United Kingdom.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2004) *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD; páginas 110 y 129.

dio latinoamericano¹⁰. La manifiesta incapacidad de la infraestructura urbana y las insuficientes políticas de viviendas populares para acoger y asimilar estos flujos han quedado de manifiesto, empeorando aún más las condiciones de vida de los más pobres.

En este contexto de aumento de la población urbana, la actividad económica no ha sido capaz de proveer de empleos para esta masa creciente de pobladores. Las políticas de ajuste fiscal destruyeron empleos formales e incrementaron la informalidad. De esta forma, el desempleo urbano entre 1990 y el 2004 mostró incrementos de un 80% en el Ecuador (a pesar de los masivos flujos migratorios internacionales); 52.4% en Colombia (posiblemente por el masivo desplazamiento producto de la violencia y el conflicto interno); 47.1% en Venezuela; 30% en Bolivia; y 14,5% en Perú¹¹. Dada la escasez de empleos urbanos formales los empleos informales han aumentado considerablemente, en especial el trabajo independiente, categoría que en este período ha tenido aumentos explosivos en Venezuela (60.4%) y Colombia (56.4%). No está demás mencionar que este tipo de categoría ocupacional carece absolutamente de protección social siendo estos los sectores más expuestos a los problemas de la pobreza.

El gasto social en América Latina ha sido fundamental para parcialmente aliviar y compensar las malas condiciones de vida de los sectores más pobres. Sin embargo, en esta última década, al aumento de la pobreza urbana y de la informalidad se le ha agregado un gasto social decreciente en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, lo que ha impactado con mayor intensidad en los sectores más débiles. Aun cuando históricamente "el gasto social en los países andinos es significativamente menor que en países de desarrollo económico comparable"¹², en un contexto de cambio estructural y polarización socio-económica creciente la

disminución de éste ha tenido como resultado una profundización de las fracturas sociales existentes.

En este mismo período, los ricos se han hecho más ricos y los pobres más pobres y en todos los países de la región el decil más rico ha aumentado sus ingresos, pero al mismo tiempo la línea de indigencia urbana ha aumentado (con la excepción del Ecuador, quizás por la masiva migración internacional). Estos datos muestran la creciente polarización socio-económica observada en estos países con posterioridad a los procesos de ajuste, lo que refrenda las afirmaciones del *Disenso de Washington* al respecto. Esta fractura económica se manifiesta geográficamente en profundas diferencias entre campo y ciudad, así como entre costa, sierra y áreas amazónicas.

Una segunda línea de fisuras que se han profundizado en los últimos años han sido las políticas. Los sistemas de representación observan, simultáneamente, una fragmentación tanto partidaria como geográfica. Aun cuando la política ha mostrado altos niveles de inclusión¹³, la existencia de sistemas de partidos atomizados (diez o más partidos relevantes) en sistemas electorales con muy bajas barreras de entrada para partidos pequeños ha sumergido al sistema de partidos en una crisis de magnitud. En el caso de Bolivia, por ejemplo, tenemos que en junio de 1997 el sistema de partidos se volvió más polarizado que en 1993 fragmentando aún más al Congreso¹⁴. En el caso del Perú a la fragmentación político-partidaria se le agregó en la última elección presidencial una dimensión territorial. La localización de las bases electorales de apoyo para Alan García y Ollanta Humala tuvo un corte costa-sierra/amazonas altamente asociado a las condiciones socio-económicas de esas regiones. Este tipo de fragmentación también se observa en las históricas diferencias electorales y de organización partidaria en el Ecuador—que también muestra un sistema de partidos atomizado—, donde el alineamiento costa-sierra ha ayudado a explicar los diferentes resultados electo-

¹⁰ CEPAL (2004), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

¹¹ Ibid.

¹² Glassman, Amanda and Hnada, Sudhanshu (2005), "Poverty, inequality and public policy in the Andean region: a comparative perspective." en Solimano (2005), Op. Cit.

¹³ Mainwaring, Scott, (2006) "The Crisis of Representation in the Andes", *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 3, July.

¹⁴ Aceproject, "Bolivia: Reforma Electoral en América Latina". www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_bo.htm

rales y ha dado cuenta de las históricas tensiones políticas. Tal sistema de fracturas socio-políticas conspira contra la posibilidad de organizar un sistema de partidos. Así, en el caso ecuatoriano, que puede extrapolarse a los otros países andinos, “las diferencias regionales se traspasan al medio político [impidiendo] la emergencia de partidos políticos nacionales con amplia representación nacional”¹⁵.

En los casos de Colombia y Venezuela, si bien tienen características distintas, el resultado tiende a ser similar toda vez que el sistema de partidos en ambos casos se encuentra fracturado. En Colombia se ha dado un proceso de ruptura y reorganización como consecuencia, por una parte, de la emergencia del *uribismo* que ha desarticulado los alineamientos internos en el Partido Liberal, así como, por otra parte, del creciente apoyo electoral al Polo Democrático, ambas fuerzas políticas alternativas al bipartidismo anterior. En el caso de Venezuela el *chavismo* ha arrasado con el sistema de partidos previamente en bancarota.

En un contexto de profundos cambios estructurales, esta crisis de los partidos políticos como mecanismo genuino de representación ha creado condiciones favorables para el desarrollo de corrientes y líderes populistas que, a través de una justificada crítica a las “clases políticas” tradicionales, tienden a romper el juego político elitista y sus estructuras tradicionales demandando y generando una nueva forma de representación de sus intereses en el Estado y nuevas formas de distribución de las rentas nacionales. Esto se ha observado en Venezuela, Perú, Ecuador, y en cierta medida en Colombia.

Un tercer sistema de fracturas en las naciones andinas ha sido de naturaleza cultural. Los países andinos, especialmente Bolivia, Ecuador y Perú, muestran una alta diversidad y presencia de pueblos y culturas originarias. Sin embargo, esta riqueza étnica ha sido negada por las minorías dominantes y no ha sido acogida y organizada institucionalmente como una efectiva e inclusiva inter-culturalidad.

¹⁵ Arteta, Gustavo and Hurtado, Osvaldo (2005), “Political economy of Ecuador: the quandary of governance and economic development”, en Solimano, Op. Cit.

A pesar de esto y como consecuencia de situaciones políticas y eventos internacionales -como, por ejemplo, el 500 aniversario del descubrimiento de América y de la *Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*¹⁶- estas identidades históricamente sometidas han tenido un período de inédita activación y visibilización política.

De esta forma, la movilización de los pueblos originarios en la región andina ha dejado en evidencia el fracaso de la función de integración tanto social como simbólica del Estado y, por el contrario, ha mostrado la histórica desconsideración por parte de los sectores hegemónicos de una parte tan significativa e importante de la población de sus países.

A estas profundas fracturas socio-económicas, políticas y culturales, se le agrega un cuarto sistema de fisuras de carácter nacional como las demandas de autonomías territoriales que, con más o menos intensidad, y grandes diferencias entre sí, se observan en cada uno de los países de la región. Aun cuando estas demandas autonómicas son de larga data y entroncan con una larga tradición de aspiraciones descentralizadoras, en la actualidad muchas de ellas tienen connotaciones políticas o son definidas por las autoridades gubernamentales como respondiendo a intereses empresariales o de derecha. En algunos casos, estas demandas autonómicas tienen ribetes internacionales y geopolíticos.

El caso más significativo al respecto ha sido el de Bolivia. Allí, el movimiento autonomista—de larga data—logró un resonante triunfo en los referéndum de 2006 y de 2008. Los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija con banderas liberales e intereses conservadores, también votaron contra la opción constitucional promovida por el Presidente Evo Morales. La crisis posterior, aún en desarrollo, muestra la profundidad de estas fracturas. En el caso del Ecuador, en

¹⁶ Los días 2 y 3 de diciembre de 2000, 1500 representantes de ONGs y de organizaciones de pueblos y movimientos de 32 países de la región se reunieron en el Edificio Diego Portales de Santiago de Chile para participar en dicha conferencia. Varios de esos representantes también participaron en la Conferencia Regional Intergubernamental de las Américas, celebrada del 5 al 7 de diciembre.

la consulta popular realizada el 23 de enero de 2000, el Guayas junto a otras cuatro provincias votó mayoritariamente por su autonomía. Por su parte, en el Perú, la región de Trujillo una de las más prósperas del país, reclama Autonomía Normativa y Fiscal. Con menos futuro, en el Estado de Zulia—productor de la mayor parte de petróleo venezolano y generador de rentas nacionales de significación— el movimiento autonomista “Rumbo Propio” aspira a un estatuto equivalente a las comunidades autonómicas españolas. Frente a estas aspiraciones el gobierno central reaccionó vivamente calificándolo de intento secesionista promovido por los Estados Unidos¹⁷. El Presidente Chávez ha comentado que “hay grupos jugando a la división de Venezuela y la independencia del Zulia”, tildando de ‘locura’ a este planteamiento desestabilizador¹⁸. Finalmente, y con sus propias características, el Estado central colombiano que históricamente ha tenido dificultades de proyectar su soberanía y control interno no sólo se enfrenta a fuertes identidades regionales como las de Medellín y Cali, donde existen poderosos sectores empresariales, sino que se ve impotente de administrar amplias zonas controladas por las fuerzas paramilitares y guerrilleras. Aun cuando el gobierno central ha manejado estas tensiones fortaleciendo el proceso de descentralización e inhibiendo las tendencias autonomistas, el fuerte regionalismo colombiano incrementa las diferencias internas.

En resumen, en la actualidad, después de profundos cambios estructurales, tienden a predominar en la región andina importantes tendencias centrífugas, dificultando los procesos de integración nacional y social, haciendo más difícil el encuentro de nuevas reglas de interacción política y distributiva y obstaculizando la proyección soberana de los respetivos estados centrales. La actual crisis financiera global y su efecto en el sector de la economía real de estos países sin duda agravarán todos los elementos anteriormente mencionados.

¹⁷ Sospechas avaladas por las palabras del embajador de EEUU William Brownfield quién habló de la “*República de Zulia*”.

¹⁸ Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, *Radio Nacional de Venezuela*, 19 Febrero 2006.

Brasil, Argentina, Chile

En los casos de estos tres países que sufrieron el autoritarismo de gobiernos militares de extrema derecha, la crisis ha adoptado características algo diversas.

En Argentina, la profunda recesión provocada por el fin de la paridad del peso con el dólar¹⁹ dio lugar a una recuperación que duró casi una década. En este período se asentó una nueva dominación política desde el Ejecutivo que durante la administración de Néstor Kirchner se caracterizó por un triple sistema de control y ordenamiento de las fuerzas políticas en pugna. Por una parte, el Presidente sometió a los gobernadores provinciales, los sindicatos y al partido peronista a la hegemonía de la capital federal y del Ejecutivo una vez que derrotó a su principal oponente. Por la otra, adquirió una agenda progresista proveniente de las ONGs democráticas lo que le permitió dar un paso más en el sometimiento de las fuerzas armadas al control civil. Símbolo de esto último fue la retirada de los cuarteles de todas las fotos de los miembros de las juntas militares del “proceso”. Por último, accionó con mano dura frente a la prensa opositora manejando la publicidad estatal y dejando poco espacio a la crítica de su gobierno²⁰.

El gobierno de Cristina Fernández inaugurado en diciembre de 2007 se ha enfrentado a una seria inestabilidad política producto de dos situaciones críticas. Por una parte, un escándalo de tráfico de divisas – el “caso de la valija”- que ha sido asociado al financiamiento de la campaña presidencial y, por la otra, la necesidad de contar con recursos financieros para enfrentar el pago de la deuda externa. En relación a este último problema, la primera y iniciativa frustrada fue la de imponer un impuesto adicional a los exportadores, en particular de soja, lo que desató la primera movilización que tuvo en jaque al Ejecutivo por varios meses creando una situación de desorden nacional. Esta crisis reavivó el histórico conflicto entre campo y

¹⁹ Ley 25.561 de “Emergencia pública y reforma del régimen cambiario” Enero 2002.

²⁰ Asociación por los Derechos Civiles (2008) *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*. Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta. Open Society Institute, New York. Buenos Aires.

ciudad que ha tensionado a la política Argentina por muchas décadas. La segunda iniciativa que ha reavivado el conflicto inter clasista ha sido la nacionalización de los fondos de pensiones, las AFJP, iniciativa que si bien ha logrado obtener el apoyo parlamentario, le ha significado un distanciamiento con una base electoral de apoyo que seguramente cobrará su precio en las próximas elecciones parlamentarias en 2009.

Si bien Argentina se recuperó de la crisis política y económica de 2001, ya en 2008 comienza a mostrar indicios de limitaciones financieras para enfrentar el pago de la deuda externa lo cual tiende a provocar tensiones y crisis políticas que podrían ir en aumento en la medida en que la crisis financiera mundial lleve al Ejecutivo a declarar un nuevo default.

En el caso de Brasil²¹, la situación es diametralmente opuesta ya que la alianza política en el poder ha sido capaz de generar condiciones de estabilidad interna y de crecimiento económico sostenido. Estas dos condiciones le han permitido a Brasil proyectarse regional e internacionalmente como nunca antes lo había podido realizar.

La tradicional postura brasilera de indiferencia hacia el norte y de rivalidad hacia el sur se ha transformado y organizado coherentemente durante las dos últimas administraciones estructurándose en torno a dos ejes. Por una parte, tiende a contener la presencia de EE.UU. y a jugar un rol global. Ejemplo de lo primero es la propuesta sobre el Consejo de Seguridad Sudamericano, propuesta más diplomática para las relaciones con Washington que la de Quito de una OEA sin los EE.UU. Ilustración de lo segundo es la política de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad²², la reciente alianza estratégica con la Unión Europea²³ y el consorcio sur-sur en conjunto con

India y Sudáfrica (IBSA)²⁴. A esto habría que sumarle su creciente proyección en África más allá de los países de habla portuguesa y en el Medio Oriente²⁵.

Analistas brasileños señalan que esta aspiración hegemónica es de larga data, y ha ido perfilándose y adoptando un ritmo más seguro en los últimos años. Tal como se ha indicado: "Aun en el ámbito de las iniciativas diplomáticas para reiterar el compromiso con la integración regional, surgió la propuesta de constituir el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) durante el gobierno de Itamar Franco, en contraposición a la propuesta de formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y, finalmente, la constitución en 2004, con Lula en la presidencia, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), después denominada UNASUR, uniendo al Mercosur con la Comunidad Andina²⁶."

De la misma forma, la ampliación del Mercosur a Chile y a la Comunidad Andina fue la contraoferta brasileña a los TLC con EE.UU. Igualmente, su reticencia frente al ALCA y la apuesta por resolver los temas del proteccionismo en el marco de la Ronda de Doha muestran una nueva postura, muy dura, de post-guerra fría frente a los EE.UU. A pesar de estas fuertes tensiones, ellas no han limitado las inversiones extranjeras directas en Brasil, las que según *The Economist* sitúan a este país en segundo lugar en el mundo después de China²⁷. Tampoco han impedido un exitoso acuerdo con los EE.UU. sobre biocombustibles. Desde este ángulo, su política de acercamiento a Chávez puede ser vista desde ambas perspectivas, como un elemento más de su política hegemónica en el sur y, al mismo tiempo,

²¹ Secciones de esta parte han sido extractadas de mi artículo: "Brasil en Sudamérica. De la indiferencia a la hegemonía" FRIDE, 2008, <http://www.fride.org/publicacion/415/brasil-en-sudamerica-de-la-indiferencia-a-la-hegemonia>

²² Venezuela, Chile y Bolivia la respaldan. Argentina y México se oponen.

²³ Comisión de las Comunidades Europeas (2007) "Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil", Bruselas, 30 de mayo de 2007, Com (2007) 281, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

²⁴ Sarah-Lea John de Sousa (2008) "Brasil, India y Sudáfrica: ¿Potencias para un nuevo orden?", *Política Exterior*, 121, enero/febrero.

²⁵ Cumbre América del Sur-Países Árabes, "Declaración de Brasilia", 10-11 de mayo de 2005.

²⁶ María Regina Soares de Lima (2007) "Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur", *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre.

²⁷ *The Economist* "Brazil. An economic superpower, and now oil too" April 17th 2008.

como mecanismo de contención del chavismo en la región.

A esta consolidada perspectiva hegemónica del Planalto se le pueden agregar, como elementos asociados, los asentamientos humanos brasileños en las fronteras de Bolivia y Paraguay, así como los proyectos de integración física que el sector empresarial ha estudiado por largos años con los países limítrofes, y que el Presidente Lula ha apoyado resueltamente.

Para completar este panorama, se le ha sumado un factor de poder determinante: petróleo. Se ha estimado que "las reservas descubiertas en el campo marítimo Tupí equivaldrían a entre 5.000 y 8.000 millones de barriles de petróleo y gas. Esto es igual al 50% de las reservas que ese país encontró en los últimos 50 años. Estos valores lo convertirían en un exportador neto de petróleo a la altura de Venezuela". Con este nuevo factor de poder en sus manos Brasil podrá controlar de mejor forma al discípulo Chávez, se convertirá en codiciado polo de inversiones internacionales y podrá establecer con holgura sus nuevas alianzas estratégicas mundiales²⁸.

Se podrá decir que este conjunto de factores de poder nacional no convierten a un país en potencia a menos que exista un liderazgo interno que proyecte esos recursos y los convierta en hegemonía. En el caso de Brasil, este liderazgo existe, tiene ancha base y larga data. Como lo reconoce un analista argentino, "existe en Brasil una clase dirigente dotada de cultura estratégica [...] en cuyo seno la burguesía económica posee protagonismo nacional y vocación global. Esta singularidad explica por qué en el país con mayor capacidad autónoma de América del Sur la autarquía no prospera, a la vez que su clase dirigente se esfuerza en establecer la mejor cohabitación posible entre lo nacional y lo global²⁹. Este liderazgo interno es el que ha despertado al gigante dormido y lo ha convertido en actor

hegemónico regional y nuevo jugador en el campo del poder internacional.

Con todo, la actual crisis crediticia global ha afectado notablemente a los mercados emergentes como el brasileño, lo que ha llevado a los inversionistas a vender activos de mayor riesgo aumentando la posibilidad de una menor actividad en este tipo de economías. Así, a pesar de su gran estabilidad económica, Brasil podría ver sus problemas sociales agravarse con repercusiones políticas a nivel nacional que cuestionarían su actual proyecto hegemónico regional y su proyección estratégica internacional.

En el caso de Chile, los grandes cambios sociales, políticos, económicos y culturales observados en Chile en las últimas décadas no se han reflejado en la institucionalidad política que fue creada con la lógica opuesta: asimetría en la asignación de cuotas de poder y resistencia al cambio.

Analizando la competencia política en Chile rápidamente se podría concluir que ésta está desorganizada, los marcos institucionales existentes son inconsistentes con una efectiva y limpia competencia democrática y la desregulación en este ámbito genera situaciones sub-óptimas para el sistema político en su conjunto. Esta caracterización no debiera extrañar ya que el conjunto de las instituciones y normas que regulan la competencia política nacional son parte de un diseño institucional no democrático, autoritario y militarmente jerarquizado. La Constitución reformada de 1980 es aún sustancialmente anti-democrática³⁰.

La competencia política al no estar enmarcada en un sistema de normas efectivamente democráticas adquiere una permanente tensión dramática. La barrera electoral de entrada al Congreso, que supera el 5% internacionalmente reconocido como umbral electoral³¹, y la posibilidad de salir del mismo al quedar en

²⁸ <http://comex.infobaeprofesional.com/notas/56780-Se-redefine-el-Mercosur-tras-el-gigantesco-hallazgo-de-petroleo-en-Brasil.html?cookie>

²⁹ Carlos Pérez Llana (2007) "Modelos políticos internos y política exterior en América Latina", *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre.

³⁰ Fernando Atria (2008) "Participación y alienación política en Chile", *Mensaje*, Diciembre.

³¹ Mario Fernández, (2000) "El sistema electoral chileno" y Enrique Barros Bourie (2000) "¿Qué presidencialismo?", en: Agustín Squella y Osvaldo Sunkel (2000) *Democratizar la democracia: reformas pendientes* (LOM, Santiago).

tercer lugar en las elecciones parlamentarias pone en juego de manera crucial la propia existencia política de cada sector en competencia. Dado que en cada acto electoral existe la posibilidad de doblar a la lista que sigue o sacar más del 66,6% de los votos y por lo tanto tener la mayoría necesaria para cambiar el sistema de representación política, en toda elección queda en evidencia la provisoriedad del sistema de representación política en su conjunto.

Una consecuencia negativa de esta "obligatoriedad" de las coaliciones partidarias hace que ellas se terminen organizando, de hecho, primordialmente en torno a cálculos electorales más que alrededor de proyectos políticos de país. La pérdida de la cohesión substantiva de la *Concertación de Partidos por la Democracia* muestra inequívocamente que ha quedado estructurada en torno al proceso electoral, poniendo como primera prioridad el cálculo, las estrategias y los pactos electorales.

En la medida que las demandas políticas no pueden canalizarse adecuadamente a través de los partidos para articularse en el Congreso, una parte primordial del sistema democrático se encuentra neutralizado. En estas condiciones, la representación y articulación de intereses se realiza por fuera de estos canales, ampliándose abusivamente los espacios de la política³².

No es de extrañar, entonces, que en un marco de mecanismos de representación limitados y de instituciones representativas discapacitadas, el interés ciudadano por participar en este proceso haya bajado sostenidamente: del 5,25% de abstención en las elecciones presidenciales de 1989, se alcanzó un 12,9% de abstención en las elecciones presidenciales de 2005 (segunda vuelta)³³.

La crisis de representación y el retraimiento político, junto a la crisis de los partidos y la hipertrofia del

Estado como espacio parcelado de expresión política partidaria tiende a aislar al Ejecutivo de la base social organizada.

El efecto simultáneo y combinado de estas tensiones estructurales es que en Chile en la actualidad existe una estabilidad sin consenso de fondo, evidenciándose rupturas profundas en lo político ideológico en muchas áreas donde se supondría existirían acuerdos básicos. Profundas diferencias en temas relacionados a los valores (aborto), en cuestiones constitucionales (sistema binominal), de representación (voto de los chilenos en el exterior), económicos (flexibilidad laboral), sociales (educación y lucro), políticas (financiamiento a partidos políticos), y muchos otros muestran un país organizado y ordenado, pero que aún no resuelve las principales y profundas brechas que separan a los dos grandes bloques en pugna.

El efecto de la crisis financiera de 2008 afectará de manera diferencial a estos tres países. En el caso argentino la posibilidad de un *default* no estaría fuera de las posibilidades dado que los recursos obtenidos por el manejo gubernamental de los fondos de pensiones no serían suficientes como para enfrentar los compromisos internacionales. En los casos de Brasil y Chile, dada su situación de reservas internacionales la contracción económica podría ser menor y, en consecuencia, los efectos sobre el empleo y la estabilidad social podrían no llegar a niveles críticos.

Crisis y fuerzas armadas

La crisis que enfrentan tanto los países andinos, así como la situación en Argentina, Brasil y Chile tiene efectos diferentes sobre las fuerzas armadas dado el contexto en el cual ésta se produce. Así, se podrían establecer tres tipos de efectos centrales de la crisis sobre el estado de las instituciones armadas y su proyección a la intervención política.

a) Estabilidad e instituciones profesionalizadas. Este sería el caso de Argentina, Brasil y Chile. Aun cuando en el caso de Argentina la crisis será más severa que en los otros dos casos, las FFAA están en una situación

³² Antonio Cortés Terzi (2000) *El circuito extrainstitucional del poder*. (ChileAmérica / CESOC, Santiago).

³³ Carlos Cantillana Peña (2008) "¿Voto de protesta o apatía?; La abstención electoral en las municipales de 2004" Observatorio Electoral Universidad Diego Portales, Documentos de Trabajo, Año 1, Número 12, (Octubre).

de necesidad de desarrollo profesional aunque no tienen como escenario posible una vuelta al espacio político. Las tensiones observadas en este país serán resueltas políticamente quizás con un aumento del autoritarismo desde el Ejecutivo pero sin recurrir al uso de los militares para estabilizar la situación.

En los casos de Brasil y Chile la crisis no alcanzará los niveles álgidos como para golpear la puerta de los cuarteles y la profesionalización brasilera requerida por su proyección internacional será replicada en Chile por el nuevo estado de modernización y apoliticismo en que se encuentran sus instituciones castrenses.

b) Unidad nacional y fuerzas armadas. En los casos de Bolivia y Ecuador, la crisis que asola estos dos países tiene relación con las grandes tensiones centrífugas que caracterizan su conflicto político, especialmente en términos regionales y territoriales.

En el caso de Bolivia las FF.AA. han apoyado sin dudas al gobierno del Presidente Morales y ven con alarma las tendencias autonomistas de la "media luna" opositora. La afirmación de la unidad nacional por parte de las instituciones armadas bolivianas será un elemento de estabilidad tanto para el gobierno de Evo Morales. Ecuador presenta serias tensiones regionalistas, como hemos visto anteriormente, y las FF.AA. tienen un nivel de organización y autonomía que las constituye en una de las pocas, quizás, la única institución con presencia y despliegue nacional. No obstante, el masivo apoyo al Presidente Correa hace que las instituciones castrenses no tengan la posibilidad de una vuelta a la política como en los tiempos del Presidente Gutiérrez (del 15 de enero de 2003 al 20 de abril de 2005), con todo lo que esto significó en términos de tensiones y disputas internas.

c) Tensiones militares. Diferente es la situación en Colombia, Perú, y Venezuela ya que en cada caso existen tensiones internas en las instituciones militares que las anulan como factor político gravitante.

En el caso de Colombia, el escándalo de derechos humanos provocado por el descubrimiento del ajusti-

ciamiento de jóvenes inocentes para aumentar las cifras de rendimiento militar frente a la guerrilla – el caso de los "falsos positivos" – ha desatado una fuerte tensión interna producto de lo cual el comandante en jefe del Ejército ha sido llamado a retiro. En estas condiciones el prestigio de las FFAA y su gravitación política se ha reducido considerablemente.

Algo similar ocurre en Perú con el reciente paso a retiro del comandante en jefe del Ejército. Con declaraciones ofensivas hacia Chile, el comandante en jefe del Ejército ha desairado al ministro de Defensa en el acto de pase a retiro lo que ha tensionado las relaciones entre el alto mando y el Ejecutivo. En todo caso, la débil popularidad del Presidente Alan García no se verá afectada por una incursión militar en política ya que las demandas de profesionalización vis-à-vis el desarrollo castrense de su vecino del sur son crecientes.

Finalmente, en el caso de Venezuela, dado el papel de soporte del régimen que tienen las FF.AA. venezolanas, éstas han estado sometidas a fuertes tensiones internas las que han llegado a generar fraccionamientos internos. El uso de la información y las investigaciones al interior de las FFAA venezolanas producto de un supuesto intento de magnicidio en medio de la última campaña electoral solo aumentó las tensiones internas en unas FF.AA. sometidas a una gradual crisis económica y a un despliegue institucional al cual no están preparadas. Estas tensiones internas podrían generar intentos de cambio de gobierno pero no como fórmula para adquirir el poder con un proyecto castrense institucional propio.

Las razones de fondo por las cuales las instituciones armadas de la región han adoptado estos cursos de acción es el propósito de las secciones que siguen.

Fuerzas armadas, modernización y legitimidad

Teniendo en consideración la multiplicidad y amplia variedad de las crisis que enfrentan los países sudamericanos, nos podemos preguntar acerca de las razones por las cuales a pesar de las tensiones observadas, estos países no han enfrentado una nueva ola de golpes militares. El principal elemento que explicaría esta situación está relacionado con el cambio estructural en el rol de las fuerzas armadas.

El papel histórico de las fuerzas armadas en la construcción del Estado

Desde una perspectiva histórica se podría decir que desde mediados del siglo XVII, en el concierto europeo posterior a los Tratados de Westphalia, los modernos ejércitos occidentales fueron actores fundamentales tanto en la construcción de las nacionalidades, así como en la capacidad de proyectar el poder estatal dentro y fuera de las nuevas fronteras nacionales. Esta "capacidad de conquista" fue uno de los principales pilares en torno al cual se desarrolló el nacionalismo de las grandes potencias europeas en los tres siglos posteriores. Tal como lo señala Eric Hobsbawm, uno de los criterios que ha permitido clasificar a un pueblo como nación es "lamentablemente hay que decirlo, una probada capacidad de conquista. No hay nada como ser un pueblo imperial para hacerlo consciente de su existencia colectiva como tal"³⁴. Esta proyección de poder militar dentro y fuera de las fronteras nacionales fue crucial para la construcción de los imperios y el sometimiento de las colonias.

La conceptualización y teorización del papel de los ejércitos en este largo período de proyección global de las principales potencias mundiales se cristalizó en el pensamiento geopolítico de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Inspirados en las tesis del darwinismo social (Darwin, 1859) y fortalecidos por el organicismo sociológico (Spencer, 1962), Ratzel (1897) y Kjellén (1899) le dan forma a la *geopolítica* que pronto sumará exponentes y cultores en los principales centros académicos: Mackinder en EE.UU., Haushofer en Alemania y Vidal de la Blache en Francia. Su postulado central era que los estados seguían el mismo ciclo vital de los organismos vivos y los ejércitos les permitían sobrevivir ampliando sus espacios vitales. De aquí el papel central de las FF.AA. en el desarrollo de los estados nacionales.

Sin recurrir aún a los fundamentos del pensamiento geopolítico, la legitimidad de los ejércitos latinoamericanos del período independentista se nutrió de una visión similar acerca de su aporte al naciente nacionalismo latinoamericano. Tal como lo indica Germán Carrera Damas, "el nacionalismo ha desempeñado en América Latina un doble papel. Uno ha sido el de radicar la nación como criterio de legitimación de la estructura de poder interna de la sociedad, una vez desalojado el rey de esa posición, como consecuencia de la ruptura del nexo colonial y de la adopción de la forma constitucional republicana. El otro ha sido el de enlazar las nuevas demarcaciones político-administrativas, legitimando por igual el control dominante de las sociedades implantadas sobre las sociedades indígenas. Así, en nombre de la nación emancipada y republicana, ha sido posible asegurar la continuidad del proceso de implantación, iniciado y desarrollado en el ámbito del nexo colonial monárquico"³⁵. En este proceso las fuerzas armadas fueron actores centrales.

En este marco, la legitimidad de las FF.AA. en América del Sur se fundó en su aporte al proceso de creación de estas naciones. De acuerdo a Alain Rouquié, "las

³⁴ E.J. Hobsbawm (1990) *Nations and Nationalism Since 1780. Programme, Myth and Reality*. Cambridge University Press, Cambridge; página 38.

³⁵ Presidente del Comité Científico Internacional para la redacción de una *Historia General de América Latina*, "Presentación del Proyecto". http://www.unesco.org/culture/latinamerica/html_sp/projet.htm

naciones latinoamericanas se constituyen en las guerras de la independencia. Las nuevas repúblicas poseen ejército pero no Estado. Los ejércitos de la independencia erigen a las naciones sobre las ruinas de las instituciones políticas coloniales³⁶. Esta fuente originaria de la legitimidad de las FF.AA. le jugará una mala pasada a las democracias republicanas en desarrollo, convirtiéndose en muchos casos en sus principales obstáculos. Tal como lo señalan Loveman y Davis, "la política de la anti-política" seguida por las fuerzas armadas en América Latina abogó por "el establecimiento de un régimen administrativo capaz de generar un sistema político orgánico y jerárquicamente estructurado [...] Orden, obediencia, autoridad y estabilidad [...] no solo coincidían nítidamente con el espíritu del entrenamiento militar, sino que también proporcionó la racionalidad de los gobiernos militares"³⁷.

Este papel "geopolítico" de las FF.AA. fue fuente de una discutida legitimidad durante gran parte de la historia republicana. Lo militar, y las instituciones que lo organizaron posteriormente, jugaron un papel central tanto en la gesta de la Independencia, en la constitución y la continuidad del espacio territorial nacional consolidado en tempranas guerras vecinales, así como en la imposición del poder central sobre regionalismos y regiones lejanas. En este contexto y especialmente desde fines del siglo XIX las fuerzas armadas se vieron rodeadas de un aura que las distinguía del resto de las instituciones estatales, un prestigio asociado a su modernización y profesionalización confiadas a las misiones militares alemanas y francesas. Al ser la única institución cuyos miembros ponen en juego su vida en el cumplimiento de su deber profesional, generaron una serie de auto-definiciones que las ha caracterizado como una corporación estatal única, expresión intocable de la identidad nacional, sustentada en valores superiores y portadoras de una misión especial más allá de su rol en la defensa nacional. De esta forma, durante casi un siglo, se han planteado y desarrollado

con una fisonomía propia, altamente endogámica, que las ha distanciado del resto del Estado y de la sociedad. A esto habría que sumar la natural falta de transparencia y las características únicas e idiosincrásicas de los asuntos militares tal como habitualmente son manejados por sus instituciones y resultan percibidos por parte de la civilidad.

En este contexto las FF.AA. se relacionaron con estados frágiles o fallidos de diversas formas. Una de ellas fue típica de aquellas situaciones nacionales en las cuales se daba un choque entre la modernidad y las relaciones y tradiciones pre-modernas, usualmente ocurriendo en situaciones de estados fallidos. Aquí, las instituciones armadas fueron fuerzas pretorianas al servicio de caudillos o señores de la guerra. Este fue el caso de Haití antes de las operaciones de paz, la Nicaragua de Somoza y la República Dominicana de Balaguer.

Otra forma de funcionamiento institucional se dio en países en los cuales la fragilidad del Estado se vio contrabalanceada por la presencia de la única institución de carácter nacional con despliegue territorial total, desempeñando funciones estatales por defecto. Este es el caso de Cuba durante los inicios de la Revolución, del Ecuador durante las recurrentes crisis de los sesenta hasta los ochenta y, actualmente, de la Venezuela de Chávez.

Finalmente, una tercera forma de inserción ha sido la observada en situaciones en las que el Estado es incapaz de proyectar su dominio soberano en los diversos ámbitos de la vida nacional y las FF.AA. se constituyen en un contra-Estado disputando la autoridad de este. Tal fue el caso de Chile durante la comandancia en jefe de Pinochet en democracia (1990-1998) y del Uruguay de Sanguinetti (1985-1990).

Sin embargo, este tipo de relaciones comienzan a estar ideológicamente cuestionadas. El pensamiento geopolítico que se inicia en las primeras décadas del siglo XX, estrechamente conectado a sus cultores europeos extendiéndose rápidamente al interior de los cuarteles, se ve fortalecido en los sesenta por el pensamiento geo-

³⁶ Alain Rouquié (1984) *El estado militar en América Latina*. Emecé, Buenos Aires, página 60.

³⁷ Brian Loveman and Thomas M. Davies (1997) *The Politics of Anti-Politics. The Military in Latin America*. University of Nebraska Press, Wilmington, página 5.

político brasilero y su doctrina de seguridad nacional. En los setenta y ochenta, en el marco del conflicto ideológico-político nacional y de aislamiento internacional de las FF.AA., las dictaduras militares trataron de auto legitimarse y validar la proyección interna y externa de su poder militar en un nacionalismo basado en una versión propia de la doctrina de la seguridad nacional, consolidando estas auto imágenes con la ayuda del decimonónico pensamiento geopolítico.

Esta tradicional fuente de legitimación de las FF.AA. se desmoronó a consecuencia de la deteriorada imagen institucional que acompañó a la represión durante las dictaduras y de las políticas socio-económicas neoliberales introducidas a fines de los setenta. El recurso nacionalista, erosionado por la globalización de los mercados y la *des-territorialización* de la competencia económica³⁸, dio curso a nuevos derroteros de validación social que, desde fines de los ochenta, se encaminaron hacia un discurso diferente.

En esta nueva fase de desarrollo de las instituciones armadas el fundamento de su legitimidad tiende a depender cada vez más de la aceptación social de sus funciones y la correspondiente discusión política sobre la asignación de los recursos fiscales para desarrollar consistentemente tales tareas.

De esta forma, la legitimación de las fuerzas armadas en las últimas dos décadas ha estado simultáneamente centrada en estos dos mundos conceptuales. Por una parte, las FF.AA. se han auto concebido a partir de su visión idealizada como un actor constituyente de la nacionalidad y, por la otra, luchan por adquirir una identidad profesional moderna vinculada a los desafíos que la región enfrenta en la actualidad.³⁹ Esta transición no deja de generar tensiones internas toda vez que las instituciones armadas son "instituciones totales", un tipo especial de organización burocrática en que todas y cada una de las dimensiones de la vida indivi-

dual está subordinada y dependen de sus autoridades, configurando un microcosmos con claras líneas jerárquicas⁴⁰ resistentes a la supremacía y control civil.

Estas fracturas no son inocuas para la defensa nacional. Así, la mayor o menor sintonía entre la sociedad, el estado y las FF.AA. se constituye en un elemento fundamental para poder evaluar uno de los componentes clave de su capacidad profesional en un contexto socio-cultural determinado. Desde esta perspectiva, se podría afirmar que en los últimos ochenta años las relaciones civiles-militares se han caracterizado por una gran distancia, existiendo limitados puentes disponibles para unos y otros para conocer e involucrarse debidamente en los respectivos ámbitos de acción. Por otra parte, las percepciones de las realidades del mundo de los otros se muestran aún más veladas en el caso de las fuerzas armadas dado su histórico encapsulamiento.

Producto de estos permanentes desencuentros e incomunicación entre civiles y militares vemos que en la actualidad las actitudes y opiniones de la civilidad frente a las FF.AA. se han construido a partir de percepciones de atributos, motivaciones y características de las instituciones armadas y de sus miembros que no necesariamente corresponden a la realidad pero que siguen inspirando políticas públicas o reacciones sociales. Con todo, y dada la combinación de ilusión, seducción y fascinación que históricamente han ejercido las FF.AA. en el imaginario de la nación latinoamericana, estas se han transformado en "significativas" para la constitución de la identidad nacional de la ciudadanía.

Así es como en la actualidad la legitimación de las FF.AA. en la nueva realidad nacional post-dictadura se encuentra en medio de un proceso de cambio en el que es posible encontrar, tanto al interior de las instituciones armadas, así como en la propia civilidad, imágenes y fundamentos conceptuales que corresponden tanto a una época ya ida, como a una por consolidarse.

³⁸ Giovanni Arrighi y Beverly J. Silver (1999) *Chaos and Governance in the Modern World System*. University of Minesota Press, Minneapolis.

³⁹ En relación a los procesos de modernización, ver: Augusto Varas y Claudio Fuentes (1994) *Defensa Nacional: Chile 1990-1994. Modernización y Desarrollo*. Santiago. FLACSO-Chile.

⁴⁰ Erving Goffman (1961) *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York, Doubleday. Una interesante descripción de las principales características de las instituciones armadas en: Harold Laswell (1941) "The Garrison State", *The American Journal of Sociology*, 46(4): 455-468.

Una nueva misión profesional para las fuerzas armadas

El quiebre de la democracia en el Perú entre 1992 y 2000 producto del autogolpe militar del Presidente Fujimori fue el último de una serie de golpes de estado en la región iniciados en 1962 por los militares ecuatorianos y que fueron seguidos por los brasileños y, posteriormente, por un gran número de países de la región. El autogolpe en Perú fue el último intento de las fuerzas armadas de controlar la sociedad usando la fuerza y legitimando esas irrupciones con la ideología corporativa de la seguridad nacional.

Aunque diferentes en su naturaleza, durante casi cuarenta años estos gobiernos militares trataron de reorganizar sus respectivas sociedades de acuerdo a los lineamientos de sus clases sociales de apoyo. Golpes oligárquicos⁴¹, burocráticos autoritarios⁴², de clase media⁴³ o de orientación popular⁴⁴ intentaron imponer metas sociales definidas a partir de su propia concepción del "interés nacional".

Sin embargo, a partir del nuevo siglo el proceso de globalización ha obligado a los países latinoamericanos a proyectarse mundialmente y a sus fuerzas armadas a modificar su rol, desde la defensa de fronteras hacia el manejo de crisis y la multidimensionalidad de las amenazas. Tal como lo han afirmado importantes líderes militares refiriéndose a la situación internacional general, "ninguna nación estado será capaz de enfrentar la suma de los actuales riesgos y peligros por su propia cuenta".⁴⁵ Todo lo cual ha llevado a disminuir la rele-

vancia de las hipótesis de guerra fronteriza para priorizar la capacidad de despliegue regional y/o global. Aun cuando en la actualidad han existido problemas fronterizos como el de Colombia y Ecuador, este se debió más que a rivalidades militares a un problema de política interna en ambos países afectados por la narcoguerrilla.

Una segunda dimensión asociada al nuevo rol de las FFAA ha sido el proceso de democratización y la importancia que han adoptado los compromisos regionales de protección de la democracia en la región. Así, la Carta Democrática Interamericana aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2001 estipula en su Artículo 19: "Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización". Esta Carta también permite a un Estado miembro solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. Este nuevo rol de la organización regional se ha proyectado a las nuevas instancias, como UNASUR, la que ya ha comenzado a trabajar en la resolución del conflicto en Bolivia e investigado las violaciones a los derechos humanos en el marco de la confrontación durante el referéndum revocatorio del Presidente Morales.

Un papel de primera importancia han jugado las organizaciones no-gubernamentales internacionales –en asociación con sus contrapartes locales– generando

⁴¹ Alain Rouquie (1984) *El Estado Militar en América Latina*. Emecé Editores, Buenos Aires

⁴² Guillermo O'Donnell (1988) *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, en Comparative Perspective*. University of California Press, Berkeley.

⁴³ Jose Nun (1976) "The Middle-Class Military Coup Revisited", en: Abraham Lowenthal (Editor) (1976), *Armies and Politics in Latin America*. Holmes & Meier Publishers, New York.

⁴⁴ Anita Isaacs (1993) *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-1992*. University of Pittsburg Press, Pittsburg; y Julio Cotler (1983) "Democracy and National Integration in Peru", en: Cynthia McClintock and Abraham Lowenthal (1983) *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton University Press, Princeton.

⁴⁵ General (ret.) Dr. Klaus Naumann, KBE Former Chief of the Defence Staff Germany; Former Chairman Military Committee NATO; General (ret.) John Shalikashvili, Former Chairman of the Joint Chiefs of Staff of the United States of America, Former NATO Supreme

Allied Commander in Europe; Field Marshal The Lord Inge, KG, GCB, PC Former Chief of the Defence Staff United Kingdom; Admiral (ret.) Jacques Lanxade Former Chief of the Defence Staff France; Former Ambassador; General (ret.) Henk van den Breemen, Former Chief of the Defence Staff the Netherlands: Towards a Grand Strategy for an Uncertain World. Renewing Transatlantic Partnership. Noaber Foundation, 2007.

presión pública a nivel mundial evitando más violaciones a los derechos humanos y posibilitando el enjuiciamiento de los culpables. La constitución del Tribunal Penal Internacional y la nueva postura de los jueces a nivel mundial hacen que las presiones externas por la continuidad del orden democrático local sean crecientemente claves.

Una tercera dimensión explicativa tiene relación con las nuevas realidades internacionales asociadas a la globalización. Aquí las FF.AA. dejan de estar centradas en la geografía para focalizar su atención en los intereses nacionales, los que van más allá de las fronteras nacionales y que en muchos casos se proyectan globalmente como en el caso de Brasil, Argentina o Chile. Esto conlleva a importantes modificaciones en la forma de enfrentar la temática política nacional alejándose de la coyuntura y poniéndose por sobre los intereses fraccionales con una mirada de país.

De acuerdo a estas nuevas realidades, las fuerzas armadas han adoptado diversas formas de adaptación según el sistema de relaciones que establezcan dentro del Estado con otras instituciones políticas, la acomodación que observan en las respectivas sociedades en situaciones de post-golpe, así como la inserción internacional que adopten.

a) Autonomía autárquica:

Esta situación se da en condiciones en las que el control civil es débil y las FF.AA. definen sus propios fines y se aprovisionan de sus propios medios. Este ha sido el caso de Brasil entre 1985 y 1994, del Uruguay entre 1985 y 2004 y el de Chile desde 1989 hasta el 2000. En estos largos procesos transicionales las instituciones armadas fueron perdiendo lentamente su capacidad de control del Estado aún cuando mantuvieron, en esos períodos, sus prerrogativas y capacidades políticas.

En estos casos, producto de conflictos intra elites las instituciones armadas afectadas parcialmente por los procesos democratizadores han sido capaces de mantener sus prerrogativas y ciertas cuotas de control sobre sus procesos institucionales. Tales son los casos actuales de Bolivia, Ecuador y Perú.

El caso paradigmático es el de Ecuador. Como condición de su retiro del poder⁴⁶, la Constitución de 1979 permitió a los militares participar del desarrollo económico integrando corporaciones industriales dedicadas a la producción de municiones, ropa y zapatos para uso militar, pero también desarrollando industria de partes automotrices, una aerolínea (TAME), la exportación de bananos y camarones, la producción de cemento, instituciones financieras (Banco General Rumiñahui), supermercados y aduanas, todas las cuales han comenzado a ser privatizadas⁴⁷. El efecto neto ha sido que ahora las fuerzas armadas, tal como la policía nacional están altamente deslegitimadas y reciben un bajo apoyo civil y confianza debido a la corrupción, contrabando, narcotráfico, fraudes y venta de servicios a las compañías petroleras.

b) "Seguritización":

Una segunda forma de relación con el Estado y la sociedad ha sido la expansión de sus roles en áreas no militares⁴⁸. Esta situación tiene varias externalidades negativas. Por una parte, las instituciones armadas tienden a definir todos los problemas civiles desde la perspectiva de la seguridad "seguritizando" los medios para combatir estos problemas. Las políticas públicas inspiradas en este modelo normalmente fallan al erosionar las capacidades de las instituciones civiles encargadas de estos temas como el control del narcotráfico o el orden público. Tales son los casos de México y Brasil, correspondientemente. Igualmente, estas funciones no tradicionales y civiles *des-profesionalizan* a las FF.AA. alejándolas de sus roles en la defensa nacional y cuestionando los procesos democratizadores en algunos ámbitos⁴⁹.

c) Desmovilización política:

Argentina es el caso paradigmático de desmovilización política donde encontramos un sólido control civil

⁴⁶ Anita Isaac (1993) *Military Rule in Ecuador, 1972-92*. University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1993, page 140.

⁴⁷ <http://www.midena.gov.ec/content/view/441/207/lang/es/>

⁴⁸ Louis W. Goodman (1996) "Military Roles Past and Present", en: Larry Diamond and Marc F. Plattner, *Civil-Military Relations and Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

⁴⁹ Lucia Dammert y David Álvarez Veloso (2008) "Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?" *Nueva Sociedad* 218, noviembre / diciembre.

sobre los militares gracias a cambios constitucionales, juzgamiento de violaciones masivas de derechos humanos y gestos simbólicos claves por parte de las autoridades civiles.

El efecto post-guerra de las Malvinas permitió cambios sustanciales en las doctrinas militares y en la capacidad de los gobiernos civiles lo que culminó en la Ley 24.948 de reestructuración de las FF.AA. abriendo paso a la plena inserción de los institutos armados en las operaciones de paz, la perspectiva de MERCOSUR como área de seguridad, reduciendo personal administrativo, permitiendo la interoperatividad entre los servicios, cambiando la educación militar, incorporando personal civil en el ministerio de Defensa, regulando la compra de equipos, y modernizando a los servicios gracias a la eliminación del servicio militar obligatorio y el desarrollo de un Ejército profesional.

Algo similar sucedió en Uruguay recientemente bajo la administración del Presidente Vázquez (2004-2009) que está cambiando la autarquía institucional gracias a una nueva ley de interpretación de la amnistía, el juzgamiento de los militares golpistas y la plena autoridad del Ejecutivo en el nombramiento de los oficiales de alta graduación.

e) Control Político Civil:

Las instituciones armadas tienden a evitar el control civil. En las últimas décadas múltiples estudios han tratado de establecer las razones de este fenómeno⁵⁰ y la dificultad de lograr supremacía civil sobre estas instituciones⁵¹.

Con todo, queda en claro que la posibilidad y el tipo de integración funcional de las FF.AA. al Estado y a la sociedad democrática dependen del control *político* civil. Enfatizamos lo político ya que no es cualquier tipo de control el que lleva a una nueva organicidad del Estado superando las resistencias militares⁵². Aún en

⁵⁰ Claudio Fuentes Saavedra (2006) *La transición de los militares*. LOM, Santiago.

⁵¹ Felipe Agüero (1995) *Soldiers, Civilians and Democracy. Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, página 11

⁵² Ibid.

los casos de gobiernos militares se puede apreciar una capacidad de control político diferencial como en el caso del Perú donde el general Velasco Alvarado no pudo someter a las instituciones armadas a su mando y si lo hizo el general Morales Bermúdez.

En democracia, los casos de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner y de Chile bajo el Presidente Lagos son altamente expresivos de esta capacidad.

En Argentina, al comienzo de su mandato el Presidente Kirchner forzó la renuncia de casi la mitad del alto mando castrense nombrando oficiales más leales a la democracia⁵³ lo que le ha permitido controlar fuertemente las instituciones incluyendo gestos simbólicos como el retiro de los retratos de los comandantes golpistas de todos los cuarteles.

Distinto al caso argentino, el Presidente Lagos sin ninguna reforma legal o constitucional sometió a control político a las FF-AA a través de la imposición del mando personal del Presidente sobre estas instituciones⁵⁴. Solamente en 2005, gracias a este mando *político*, se pudo restablecer la autoridad formal del Presidente de la República sobre las instituciones armadas.

f) Liderazgo institucional civil sustantivo:

La importancia del liderazgo civil sustantivo es clave para las FF.AA. Tal como lo reconocen los uniformados, "la confianza se genera gracias a la percepción de la competencia del líder en tareas esenciales"⁵⁵. Esta competencia se expresa en la visión de lo que se quiere, la estrategia para lograrlo, las operaciones implicadas, las áreas específicas a ser desarrolladas y las tácticas usadas para ello⁵⁶.

⁵³ Washingtonpost.com, June 5, 2003

⁵⁴ Lo que fue pavimentado por los gobiernos concertacionistas anteriores. Rodrigo Atria (2000) "Estado, militares y democracia: la afirmación de la supremacía civil en Chile", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, enero-marzo.

⁵⁵ Lt. Gen. Walter F. Ulmer, Jr. (1989) "Introduction", en Lloyd J. Matthews & Dale E. Brown, *The Challenge of Military Leadership*. Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, Virginia, página xii.

⁵⁶ Don A. Starry, "Running Things", en: Ibid. page 10-11.

Hay pocos ejemplos de este liderazgo sustantivo en la región. Uno podría ser el de Brasil donde tras un largo proceso de reformas en 1999 se inaugura el nuevo Ministerio de Defensa⁵⁷. El decreto presidencial 5.484 de agosto de 2005, formuló una nueva perspectiva presidencial. Asimismo, se pueden mencionar el caso de Argentina con la Ley de reestructuración de las FF.AA. mencionada más arriba y Colombia bajo la administración del Presidente Uribe (2002-2006-2010)⁵⁸.

Las formas de acomodación corporativa que van desde la autonomía autárquica, pasando por la "securitización" y la desmovilización política tienen su culminación funcional y sinérgica con la democracia cuando hay control político civil y liderazgo institucional civil sustantivo. En general, los gobiernos de la región se han ido moviendo gradual, lenta y progresivamente en esta dirección aún cuando falta muchísimo por hacer.

La dimensión internacional

Considerando el desplazamiento de la atención castrense desde las hipótesis bélicas fronterizas a una dimensión más global de crisis, las FF.AA. latinoamericanas están enfrentadas a dos tipos de inserción internacional. Por un parte, está la oferta multilateral ofrecida por las Naciones Unidas y la Unión Europea. La otra es una inserción internacional subordinada a los intereses de los EE.UU. y sus políticas de seguridad hemisféricas.

En este último caso, el Comando Sur de los EE.UU. (USSOUTHCOM) exhibe un enfoque altamente contradictorio con la posibilidad de una secuencia democratizadora de las relaciones militares con el estado y la sociedad latinoamericana. Así, en materia de seguridad hemisférica, abogando por una colaboración entre "socios" regionales pero, al mismo tiempo, identificando ideológica y unilateralmente los temas de seguridad cruciales desde un punto de vista exclusivamente estadounidense, las principales "amenazas a la seguridad

hemisférica" son el "crimen organizado, las bandas criminales, el tráfico ilegal de drogas, como ejemplos principales", afirmando que "el alarmante crecimiento de la actividad criminal en la región, las bandas y la violencia criminal son una prioridad de seguridad"⁵⁹.

Sin embargo, en la actualidad la región exhibe una rica red de relaciones internacionales incluyendo vínculos políticos, económicos y militares con contrapartes tan diversas como la Unión Europea, la OTAN, Japón, Rusia, China e Irán, lo que abre nuevas opciones en la postura internacional de las contrapartes latinoamericanas⁶⁰.

Destacando este problema, importantes *think tanks* en Washington han insistido que la primera tarea de la nueva administración en los EE.UU. será demostrar respeto por las normas e instituciones internacionales⁶¹, lo que en América Latina debería expresarse en un fortalecimiento de los mecanismos de consulta y de las organizaciones multilaterales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), recientemente bajo crítica por parte de la prensa⁶².

Junto a estas opciones está la oferta de las Operaciones de Paz (OPAZ) de las Naciones Unidas, que permite a las FF.AA. latinoamericanas una forma contemporánea de profesionalización y modernización. "Las OPAZ han crecido exponencialmente desde 1999. Actualmente hay un mayor número y más robustas OPAZ en curso. Simultáneamente estas operaciones tienen metas más ambiciosas en el campo militar, político y político que antes. Este incremento rápido de las OPAZ involucran cada vez más personal militar activo en despliegues internacionales que el de cualquier país del mundo con la excepción de los EE.UU."⁶³

⁵⁹ "Testimony of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command, Before The House Armed Services Committee", United States House of Representatives, March 24, 2004.

⁶⁰ Una apreciación de esta diversificación en: Robert Matthews (2008) "USA 2009: the Democrats, free trade and Latin America", FRIDE *Comment*, April. www.fride.org

⁶¹ Peter Hakim (2008) *Latin America: The Next U.S. President's Agenda*. Inter-American Dialogue, January 1.

⁶² Marcela Sanchez (2007) "Insulza's Divided Attention", *The Washington Post*, Friday, December 14.

⁶³ Center on International Cooperation (CIC) (2006) *Annual Review of Global Peace Operations*.

⁵⁷ Eliézer Rizzo de Oliveira (2005) *Democracia e Defesa Nacional*. Editora Manole, Sao Paulo.

⁵⁸ Kimberly Stanton (2005) *The Colombian Conflict: Regional Impact and Policy Responses*. A WOLA Conference Report, August.

Estos escenarios definen diferentes opciones para la profesionalización y modernización de sus cuerpos militares, permitiendo en el caso de la opción multilateral la mayor posibilidad de un control político y un liderazgo democrático sustantivo sobre estas instituciones⁶⁴.

Conclusiones

De acuerdo con el análisis anterior en el que se han combinado situaciones de crisis, el efecto de éstas sobre las fuerzas armadas y la respuesta de las instituciones armadas frente al gobierno democrático, vemos que en la actualidad los países de América del Sur enfrentan los siguientes tipos de dinámicas estatales.

Por una parte, Argentina, Brasil y Chile enfrentan la crisis con unas fuerzas armadas profesionalizadas, incorporadas a la globalización, con una perspectiva multilateralista alejada de las visiones recientes de seguridad de los EE.UU. y con un control político de las FF.AA., incluso existiendo en algunos casos un liderazgo sustantivo.

En el caso de Brasil persistiría una pequeña tensión en el campo de la seguridad interna lo que podría generar tensiones con su proyección de poder regional y global:

“En Brasil, como resultado de una transición pactada, la democracia electoral convive con enclaves autoritarios fuertemente enquistados en el aparato estatal. Esta situación, lejos de resolverse, se ha profundizado en los últimos años debido al incremento de la violencia urbana y la creciente militarización de las operaciones destinadas a garantizar la seguridad pública. La confusa situación institucional de la Policía Militar y el rol cada vez más importante del Ejército demuestran que, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en Brasil las funciones de defensa nacional se entre-

mezclan peligrosamente con la de mantenimiento del orden interno. El resultado es un híbrido institucional que impide la construcción de una democracia plena”⁶⁵.

Esta situación deberá resolverse a favor de la profesionalización castrense y la modernización policial como precio de la proyección global del poder de esta potencia intermedia.

Un segundo grupo de países lo conforman Colombia y Venezuela donde si bien existe un control político de los militares y un liderazgo sustantivo, aunque con orientaciones muy diferentes entre si, este coexiste con tensiones internas que provienen del campo político. De esta forma, será difícil mantener a las FF.AA. prescindentes y alejadas de la política. Ello dependerá de la forma como la crisis económica afecte la capacidad del Ejecutivo. En el caso venezolano, dependerá de la capacidad del gobierno de mantener los beneficios sociales iniciados hace algunos años a favor de los sectores más pobres. Y en el caso colombiano, dependerá de la capacidad del Ejecutivo de someter a control político a los uniformados especialmente en la observancia y respeto de los derechos humanos en la lucha anti terrorista.

Un tercer grupo de países estaría conformado por Bolivia, Perú y Ecuador, los que no comparten características comunes entre si, y se diferencia en la medida que en el primero el tema de la unidad nacional será prioritario por sobre cualquier otra consideración. Si el Ejecutivo mantiene sus posturas institucionalizantes y de diálogo, las FF.AA. no aparecerán en el escenario político. En el caso de Perú, las tensiones son menores y el control y liderazgo civil es casi inexistente, por lo que aquí la situación se ve como más fluida y dependerá del impacto de la crisis y la movilización social, la que será agitada como acostumbran sus organizaciones sociales. Finalmente, en el caso del Ecuador, los niveles de autarquía logrados y el respaldo popular de la actual administración -el que podría disminuir drásticamente por un fuerte impacto de la crisis, mantendrían a las

⁶⁴ Una agenda interesante en este sentido en: The Gorbachev Foundation of North America and FRIDE, *Conferencia sobre transición y consolidación democráticas*. Madrid, Octubre, 2001. Siddharth Mehta Ediciones, Madrid, 2002, pages 81-91.

⁶⁵ Jorge Zaverucha (2008) “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, *Nueva Sociedad* 213, enero-febrero.

fuerzas armadas en sus cuarteles pero no aportando a la solución de los problemas que aquejan al país precisamente producto de su autarquía institucionalizada.

De este análisis resulta que los inevitables efectos desestabilizadores que tendrá la crisis financiera global y sus repercusiones en la economía real de los países sudamericanos generarán situaciones de conflicto social que no serán resueltos necesariamente recurriendo a la fuerza militar.

Las partes en pugna deberán optar entre manejar una nueva oleada de conflictos internos -con todos los costos que ello implica- o anticiparse a lo peor de la crisis y generar condiciones para un nuevo pacto social que permita distribuir de mejor forma los costos del ajuste.

En este contexto, la comunidad internacional puede generar incentivos positivos reforzando las tendencias profesionales alejando a las instituciones armadas sudamericanas de la tentación política o de la suplantación de las instituciones policiales en situaciones de crisis. En este sentido, el principal instrumento disponible es la inclusión de estos establecimientos en las crecientes operaciones de paz que los entes multilaterales están implementando. Para ello se requeriría una sólida institucionalización de las relaciones conocidas como de "tres más tres" -Ejecutivo, Defensa, Cancillerías- de manera de darle a esta inclusión el debido sentido militar profesionalizante. De esta forma, se podría coadyuvar a la solución pacífica de los conflictos internos al tiempo que se fortalecen las instituciones democráticas en la región.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe's engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009
- 72 Remesas, Estado y desarrollo, Laura Tedesco, Noviembre 2008
- 71 La proliferación del "estado paralelo", Ivan Briscoe, Octubre 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, Leonardo Morlino, September 2008
- 69 Strengthening Women's Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, Clare Castillejo, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbaiyán, Nigeria y Arabia Saudí, Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People's Republic of China, Shaun Breslin, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, Xavier Zeebroek, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, Richard Youngs, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, David Sogge, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, Susanne Gratius, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, Natalia Shapovalova, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Edward Burke, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, Mónica Martínez, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, María Avello, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, Felipe Gómez Isa, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, Kristina Kausch, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, Richard Youngs (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, Astri Suhrke, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, Rebecca Engel, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, Luis Peral, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, David Sogge, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, Megan Burke, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, Richard Youngs, Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, Ben Saul, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, Jessica Almqvist, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, Martin Doornbos, December 2005

FRIDE

En los últimos años, las crisis políticas generadas, en parte, por difíciles condiciones sociales y económicas en América del Sur, no se han resuelto por la vía de nuevos golpes militares. ¿Qué razones de índole nacional e internacional están a la base de esta situación? Los efectos de la crisis financiera internacional en la región ¿darán origen a nuevas aventuras militares?

Augusto Varas ofrece un análisis de las relaciones cívico militares en la región y presenta distintos escenarios respecto de su futuro en el marco de un posible deterioro económico como consecuencia de la crisis financiera actual.

www.fride.org