

Control Civil y Construcción de Régimen Legal Institucional en América Latina: Un Examen Limitado de la Inestabilidad

Ernesto López

Universidad Nacional de Quilmes
Bernal, Buenos Aires, Argentina
elopez@unq.edu.ar

Versión preliminar. Se ruega no citar sin autorización expresa del autor.

1. Advertencia inicial

Antes que nada, conviene quizá empezar por ese difícil objeto que llamamos América Latina. La diversidad de las partes que la componen es tal que difícilmente pueda considerársela homogénea, es decir, dotada de la suficiente unidad como para constituir un objeto de estudio consistente. Los problemas son obvios. Por ejemplo, ¿hasta dónde algo que se postule válido para Brasil tiene también posibilidades de serlo para la República Dominicana?. Entonces, para no abundar en torno de una dificultad que es suficientemente conocida y que, por lo mismo, es recurrentemente abordada y discutida, es conveniente aclarar de entrada que la referencia que este texto hace a América Latina no la involucra en un sentido fuerte. Hoy, en este ámbito geográfico, en materia de relaciones civiles militares –así como en otros registros de la realidad- existe una problemática marcadamente dispar. Por tanto, la referencia que a ella se hace solo pretende indicar un parecido de familia. Es decir, que algunos problemas que se relevan en este trabajo tomando como referentes empíricos a algunos –y de todos modos diferentes entre sí- pocos países de la región, tal vez digan algo sobre los que no han sido considerados. O sea, que este trabajo no predica sobre todos los países de la región, sino que examina problemas que son visibles, hoy, sólo en algunos de ellos. Dado el parecido de familia indicado, algunas de las cuestiones abordadas de este modo limitado, pueden quizá servir de ejemplo, en algún plano de análisis, por semejanza o por oposición, a terceros países del área.

En cualquier caso, todo lo que aquí se diga tiene un carácter meramente provisional, ya que se trata de un primer trabajo de aproximación a una problemática –la de la reaparición de la inestabilidad económica y política, y su impacto sobre el control civil- que muchos creíamos ya superada.

2. Un inesperado retorno

En un libro aparecido en 2001, titulado **Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives**, que contiene trabajos de destacados investigadores estadounidenses o residentes en los Estados Unidos -y al que yo mismo, sin residir allí, he hecho una modesta colaboración- su editor, David Pion-Berlin, traza un inteligente cuadro, en la Introducción, sobre cómo han evolucionado los estudios en esta materia,

desde los 60¹. Señala que en una primera etapa y hasta el final de ese decenio, los trabajos se orientaron hacia el estudio de la problemática de los golpes de estado. En la primera parte de los 70, el interés viró hacia el entendimiento de los orígenes de los gobiernos autoritarios. Más tarde, con la retirada o el colapso de los regímenes militares, la atención se desplazó hacia el examen de las causas de la salida militar. Desde finales de los 80 hasta finales de los 90, el centro de atención volvió a moverse, esta vez en dirección a los temas del control civil y la consolidación de la democracia². Concluyendo su recorrido y asomándose ya al siglo XXI, Pion-Berlin anota: : “En el amanecer de un nuevo siglo, las relaciones civiles-militares en América Latina son más estables que lo que eran una década atrás... [los militares] no pueden ejercer la amenaza del golpe de estado como convincentemente lo hicieron en el pasado, ni es claro que quieran hacerlo. Dos seguras generalizaciones pueden ser hechas sobre los militares latinoamericanos: están menos orientados hacia el derrocamiento del régimen y más preocupados por mantener alguna influencia dentro de ese régimen; y están menos interesados en confrontar con los civiles sobre política nacional y más preocupados en proteger su bienestar institucional”³.

Esta forma de mirar el siglo entrante de Pion Berlin –que en rigor sintetiza los puntos de vista de quienes aportamos nuestros trabajos al texto editado por él- era quizá algo optimista por el lado de la evaluación de la estabilidad alcanzada. Abraham F. Lowental, que firma el Prefacio del libro y seguramente lo escribió, como es de rigor en estos casos, después de que el mismo estuviera terminado –lo que significa decir que tuvo la oportunidad ver algunos hechos posteriores al cierre de nuestros trabajos- alcanzó a formular alguna advertencia, a partir de lo sucedido en Perú, Chile –sacudida por el *affair* Pinochet, que se hallaba en desarrollo al momento de su redacción- Colombia, Ecuador y Venezuela⁴.

Lo que quiero decir es que de repente, de una manera tan inesperada que prácticamente no tuvo registro en el último –y reciente- volumen colectivo dedicado al examen de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, las cuestiones de la inestabilidad económica y la inestabilidad política –que, por lo común, constituyeron en el pasado la antesala de los golpes de estado- regresaron a escena. Me apuro en señalar que, como bien indica Pion-Berlin, el derrocamiento de los regímenes republicanos no se encuentra –al menos por ahora- en la agenda de los problemas urgentes a enfrentar por los países latinoamericanos. Pero es evidente que la reaparición de la inestabilidad política y económica ha causado un impacto negativo sobre la problemática del control civil. Retornaré sobre estos asuntos un poco más adelante.

3. Ejercitando la memoria

En rigor, los riesgos del desencuentro entre economía y sociedad que producía el avance de la globalización en la región y el pernicioso efecto que esto proyectaba sobre la esfera política fueron señalados a su debido tiempo, por numerosos analistas y observadores. La literatura sobre el descalabro social que estaba produciendo y estaba

¹ Pion Berlin D. (Ed.): **Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives**, The University of North Carolina Press , 2001.

² Véase pg. 4.

³ Ibid., pg. 10. La traducción es mía (EL)

⁴ Ibid., pp xi-xii.

llamada a seguir causando la apertura hacia la globalización asentada sobre una visión neoliberal, es abundante. Las advertencias y admoniciones provenientes del mundo de la política fueron también frecuentes, o por lo menos, perfectamente visibles.. El mismísimo *Lula da Silva*, por ejemplo, condenó sin eufemismos, en más de una oportunidad, durante su campaña electoral, los resultados nefastos que habían arrojado las políticas llevadas adelante por aquellos a los que llamaba los *golden boys* del neo liberalismo: Collor de Mello, Salinas de Gortari, Fujimori y Menem.

Por mi parte, en 1998, publiqué un artículo dedicado al tema. Sostuve allí –resumo acá a grandes rasgos- que la globalización venía a colocar, en los países llamados “emergentes” una dinámica perversa. La economía exigía –exige- una alta rentabilidad que se traduce en una también alta exigencia de competitividad. Pero esa rentabilidad y esa competitividad se alcanzan a costa de un descalabro social producido, entre otros factores, por la automatización, que reduce significativamente los niveles de empleo; por la supresión de las redes de ayuda social; por el abatimiento de las políticas de bienestar sostenidas desde el Estado; y por la redistribución regresiva del ingreso, que concentra hacia arriba y agranda la brecha entre ricos y pobres. Escribí entonces: “...las exigencias económicas son poco menos que implacables y las consecuencias sociales alarmantemente lesivas. Hay un evidente desacople entre dinámica económica y problemática social. Una fractura, cuyo sostenimiento en el tiempo no sería exagerado calificar de catastrófico”⁵. Esta fractura entre economía y sociedad, colocada por la perversa dinámica aludida arriba, se expresa también a través de la antinomia *competitividad / inclusión*, difícilmente superable. La competitividad produce descolgamiento, vulnerabilización, disgregación y exclusión, a nivel social. En tanto que la inclusión agrade la rentabilidad y la competitividad. En este marco se libra el combate entre el *Mercado* y el *Estado*, con el conocido triunfo del primero.

En el nivel político, lo anterior se manifiesta como impotenzación de la política, precarización de los sistemas políticos, y devaluación de la democracia⁶.

La primacía del mercado –que, vale puntualizarlo, se ha globalizado- sobre el Estado produce un impacto subordinador y aun impotenzador sobre la política, cuya arena continúa siendo –también vale la pena puntualizarlo- exclusivamente local. No otra cosa que la subordinación de la política a la economía resulta, por ejemplo, de la materialización del propósito de dar “primacía del mercado sobre el Estado”, típico de la modalidad neoliberal de gestión de la globalización. Como es fácilmente comprensible, al quedar la política sujeta a la economía (al mercado, extremando el planteo) sufre un efecto impotenzador. Algunos fenómenos concomitantes se asocian a la generación esa impotenzación. Entre otros: el adelgazamiento de la posibilidad de acción soberana de los Estados; la marginación de los excluidos respecto de la política, por la vía de negarles la dotación mínima de recursos (y de derechos en estrado práctico) que les posibilitan el ejercicio de la ciudadanía; y el abandono de cualquier pretensión reguladora por parte del Estado.

Los sistemas políticos se precarizan, entre otras razones, por la crisis de representación política que resulta de la dinámica perversa, del descalabro social y de la

⁵ “Globalización y democracia: esbozos”, **Revista de Ciencias Sociales** n° 7/8, Buenos Aires, abril de 1998, pg. 120.

⁶ Véase ibid. pp124 ss, especialmente pgs. 127-132

subordinación/impotenzación de la política; y por la aparición de extendidos sistemas clientelares.

Finalmente, la devaluación de la democracia. Sobre ésta impactan todas dolencias mencionadas anteriormente, que redundan en un funcionamiento precario o parcial de las instituciones republicanas, que a su vez: a) ampara prácticas espurias y/o excesivas por parte de quienes ejercen el poder⁷; y b) facilita la entrada de la influencia externa, que no siempre se orienta en beneficio del orden republicano vernáculo.

Como es obvio, en este contexto, la deformación de las relaciones civiles militares, la precarización del control civil, el retorno de formas intervencionistas de acción militar⁸ y, aún, el golpe de estado, encuentran condiciones que pueden favorecer su desenvolvimiento.

Sin embargo y no obstante todas estas señales, los vientos de la desestabilización y la aparición de formas diversas –y excesivas– de proyección de los militares sobre la escena política nos tomó, como señalé en el apartado anterior, desprevenidos.

4. ¿Un destino sudamericano?

En su extraordinario *Poema Conjetural*, Jorge Luis Borges aborda el trágico final de Francisco Narciso de Laprida, “cuya voz declaró la independencia de estas crueles provincias”, en el Congreso de Tucumán, el 9 de julio de 1816. Perseguido por una partida *federal*, él, hombre de leyes y de letras, va al encuentro de “su destino sudamericano”: un “íntimo cuchillo en la garganta” está a punto de cegar su vida, en un remoto y anegado pastizal.

¿Correrán nuestras sociedades al encuentro de lo que por décadas fue su propio destino sudamericano? ¿Volveremos a vivir bajo la amenaza del “íntimo cuchillo” de los golpes militares?

Es difícil negarse a la esperanza y es peligroso desatender a los hechos. Tenemos, por una lado, un continente que, mal que bien, casi en su totalidad vive hoy en democracia. El consenso sobre el valor de la democracia, no obstante los tropiezos, parece todavía firme en las distintas sociedades, a escala continental. Cabe señalar, por otra parte, que las crisis políticas de los últimos 4 años, se autoprocesaron, es decir, se resolvieron desde el interior mismo del régimen republicano⁹. Existe, además, el Compromiso Democrático fijado a nivel de la Organización de Estados Americanos, a comienzos de los 90, por el cual los gobiernos se han comprometido a respetar y hacer respetar el régimen republicano, y a sancionar a aquellos que no lo hicieron. Y en el plano internacional, existe también un sólido apoyo a favor de la democracia.

⁷ Una forma devaluada de la democracia es, también, la que Guillermo O’Donnell denomina *democracia delegativa*. Véase su “¿Democracia delegativa?”, en **Contrapuntos**, Buenos Aires, Paidós, 1997.

⁸ He explicitado mi manera de entender el *intervencionismo militar* en diversos trabajos. Véase, por ejemplo, la entrada “Militarismo latinoamericano” (de mi autoría), en el **Diccionario de Política**, de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982.

⁹ Por lo menos ha sido claramente así en los casos de Perú (crisis de Fujimori y su sucesión) y Argentina (renuncia y sustitución de De la Rúa) y de un modo menos claro pero finalmente encauzado dentro del régimen republicano en Ecuador (golpe contra Mahuad) y en Venezuela (golpe contra Chávez y posterior reposición de éste).

Sin embargo, el golpe militar reapareció en Ecuador y en Venezuela, en toda su dimensión: alzamientos militares depusieron a los presidentes en ejercicio. El posterior fracaso de estos golpes inicialmente triunfantes recondujo el proceso hacia la vía republicana. Pero cabe destacar que en ambos casos los golpes se dieron y fueron, en su momento inicial, triunfantes. Chile, no obstante sus avances, no consigue redefinir a favor de un mayor control civil las formas legitimadas de intervencionismo militar que vienen derivando de la Constitución pinochetista que todavía rige y del régimen legal institucional sobre la base del cual se organizó la transición democrática. Argentina vivió en el período que comprende el gobierno de la Alianza y el interinato de Eduardo Duhalde, es decir, entre 1999 y 2003, una inédita forma de *intervencionismo militar de baja intensidad*¹⁰. Colombia, con su por demás conocida situación de conflicto interno que muestra a los militares, por un lado, y a la insurgencia armada, por el otro, como actores significativos de la escena pública, no cesa de proyectar la inquietante imagen del militarismo. Mientras que Bolivia ha mostrado recientemente, en el marco de una aguda protesta social, el infrecuente espectáculo del enfrentamiento armado entre policías y soldados. Perú, finalmente, superó las turbulencias que acompañaron la salida de Fujimori, pero no parece haber alcanzado un grado adecuado de estabilización. Al contrario, la gestión de Toledo parece desenvolverse asediada por problemas de gobernabilidad.

Como luces de alerta no son precisamente pocas. Y se tornan tanto más alarmantes cuando se considera el cuadro general de inestabilidad económica, política y social de la región.

Practicar la adivinanza –esto es, ejercer capacidades oraculares- no es tarea de los científicos sociales. En lo que sigue, sin embargo, analizaré tres cuestiones a mi modo de ver fuertemente ligadas a la estabilidad política de la región y a la persistencia en ella del orden republicano: a) las características del contexto internacional y el comportamiento de la superpotencia; b) la continuidad de la antinomia competitividad / inclusión; y c) la persistencia o no de la impotentización de la política, la precarización de los sistemas políticos y la devaluación de la democracia, en procura de imaginar cuál puede llegar a ser el rostro del futuro.

5. Tres asuntos para redondear un final abierto

El orden internacional viene sufriendo un continuo desmedro de su estabilidad, de sus instituciones y de las reglas de juego instaladas a partir de la inmediata posguerra. La decisión de actuación unilateral por parte de los Estados Unidos, desde la asunción del presidente Bush, ha venido a alterar radicalmente las formas de la convivencia internacional. Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad se hallan prácticamente paralizados como consecuencia de la puesta en práctica de la doctrina de la guerra preventiva -definida en la *National Security Strategy* de septiembre de 2002- en Irak. Del mismo modo, la compleja ingeniería normativa e institucional que procuraba controlar la proliferación nuclear en el mundo, quedó severamente afectada por la decisión del gobierno norteamericano de impulsar la National Missile Defense y de

¹⁰ El paper “Nuevos desafíos a la Defensa y la Seguridad: el impacto en las relaciones civiles-militares, el caso argentino” que presenté en el Seminario REDES 2002, en Brasilia, trataba precisamente este asunto, aunque todavía no lo denominaba de esa manera.

denunciar el tratado ABM. Lamentablemente, el mundo se ha vuelto más inseguro y no sólo por la exacerbación del terrorismo internacional de fundamento islámico.

Lo importante a señalar de cara al problema del intervencionismo militar, es que el debilitamiento de los controles multilaterales y, por el contrario, la tendencia a la acción unilateral de la superpotencia, hace más vulnerables a los países latinoamericanos frente a la influencia externa. En el pasado, la influencia externa fue un ingrediente señalable de los golpes militares; no fue el único pero fue sí importante¹¹. Si al influjo de alguna actualización doctrinaria, como las que se acaba de examinar, los Estados Unidos llegasen a cambiar su actual concepción no favorecedora del intervencionismo militar, los golpes militares serían probablemente más factibles.

Veamos ahora la segunda cuestión. Una pregunta sencilla la introduce fácilmente: ¿cuánta pobreza y cuánta exclusión aguanta la democracia?. Nadie conoce el límite a ciencia cierta. Pero todos somos capaces de imaginarnos que existe. Todos sabemos que un mínimo de acceso a bienes y un mínimo de acceso a derechos es indispensable para que aquella funcione. Un modo práctico de representarse este mínimo consiste en imaginar cuál es la dotación indispensable de recursos materiales o de ingresos para que exista un ciudadano. Es decir, un sujeto portador de responsabilidades y derechos. Es evidente que la vigencia de la antinomia competitividad / inclusión, expresión de lo que más arriba se ha caracterizado como una dinámica perversa que genera una fractura entre economía y sociedad, tiene efectos más que perniciosos sobre la estabilidad social. El caso argentino lo demuestra palmariamente. Diez años de menemismo basados en la ortodoxia neoliberal y en una apertura muy poco discriminada hacia el exterior -y contando con el apoyo de los organismos internacionales de crédito y de los gobiernos de los países de mayor nivel de desarrollo del mundo- condujeron a la Argentina a la hecatombe: la depresión económica, la cesación de pagos, la inmersión de más del 50% de la población por debajo de la línea de la pobreza y un desempleo que todavía hoy ronda el 17%. De la Rúa y el gobierno de la Alianza, que fueron incapaces de revertir estas tendencias, sufrieron las consecuencias de la desaparición de la a veces llamada “paz social”. Entonces, de nuevo, ¿cuánta pobreza y cuánta exclusión aguanta la democracia?.

Finalmente, la tercer cuestión: la impotenzación de la política, la precarización de los sistemas políticos y la devaluación de la democracia. Una mirada optimista del asunto podría señalar que –como ha sido mencionado ya- en la mayoría de los casos señalados arriba y no obstante los problemas atravesados, la democracia pudo autoprocesar su crisis y superar cualquier eventual alternativa autoritaria. Esto es verdad y debe ser reconocido y aplaudido. Pero si se observa con atención las situaciones críticas atravesadas por Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, no puede dejar de reconocerse que la política se impotentizó, en el sentido de que tuvo y/o tiene dificultades para lidiar con la problemática económica, los sistemas políticos establecidos entraron en crisis y se precarizaron al punto que han aparecido varios e inesperados actores nuevos (por ejemplo: Toledo, Gutiérrez, Kirchner, e incluso el mismo Chávez, aunque su arranque es levemente anterior al año 2000). Como consecuencia de esto, la democracia se devalúa y comienza el sobrevuelo del intervencionismo militar. Afortunadamente, el régimen republicano contó con reservas suficientes como para autoprocesar la crisis y recomponerse desde sí mismo. Pero

¹¹ Para repasar mi concepción sobre los golpes de estado a escala regional, véase “Militarismo latinoamericano”, en op. cit.

¿cuántas veces más podrá reiterarse este ciclo sin que el propio sistema democrático quede puesto en entredicho?

Entrando ya al terreno de las conclusiones me parece necesario señalar lo siguiente. Me parece evidente, en primer lugar, que el “frente externo” juega un papel significativo en el mantenimiento de la estabilidad política y en la contención de cualquier eventual forma de intervencionismo militar, o lo que es lo mismo, en el mantenimiento del control civil. Es decir, que el apoyo desde el exterior al sostenimiento de la democracia juega en beneficio del control civil y la estabilidad política.

En segundo lugar, me parece necesario encontrar alguna forma de avenimiento entre economía y sociedad, que desactive la antinomia competitividad / inclusión. Sin opciones de desarrollo que admitan cierta capacidad de regulación al Estado con el objeto de reconectar economía y sociedad y aminorar o incluso, como se ha dicho inmediatamente más arriba, desactivar la antinomia competitividad / inclusión, será difícil alcanzar la estabilidad y la “paz” sociales.

Finalmente, lo que la experiencia de los últimos años muestra es que el control civil está directamente ligado a la existencia tanto de un régimen legal institucional como de un sistema político, adecuados y sólidos¹². La subordinación militar y, por ende, el control civil, no son realidades estancas, limitada a la esfera de lo que la teoría llama las relaciones civiles-militares. Subordinación y control civil son, antes que nada, una construcción, por lo tanto, son hechos que depende en buena medida de la voluntad política. Pero, además, esta construcción debe correr pareja con la construcción de un régimen legal institucional republicano que no presente ni lagunas, ni salvaguardias, ni cerrojos¹³ y , por lo tanto, facilite la congruencia y potencie las posibilidades del control civil. Y debe correr pareja, además, con el desarrollo de un sistema político que no cobije ni extralimitaciones, ni excepciones de hecho, sino que al revés, consolide comportamientos normativamente orientados, que rutinicen la coincidencia entre el comportamiento y la norma.

Las cuestiones de orden internacional quedan muchas veces fuera de la capacidad de influencia de los Estados de los países de nivel de desarrollo intermedio o bajo, como son la mayoría de los latinoamericanos. Pero tanto la opción por una vía de desenvolvimiento económico que escape a la antinomia competitividad / inclusión, cuanto la construcción articulada y congruente de régimen legal institucional y sistema político, en cuyo interior se beneficien las posibilidades del control civil dependen, como ya se ha insinuado más arriba, de la voluntad política de cada sociedad. En estos dos últimos niveles, el margen de maniobra local es bastante mayor que en el internacional. De modo que puede decirse que al menos una parte de la solución se encuentra al alcance de la mano de las sociedades latinoamericanas.

Fuente:

¹² Trabajé esta temática en “Objective and subjective control revisited”. David Pion-Berlin: op. cit.; puede consultarse ese texto para tener una perspectiva más amplia de mi forma de abordar el problema.

¹³ Como son, por ejemplo, las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, en Argentina, y algunas disposiciones de la propia Constitución pinochetista vigente en Chile y de algunas leyes complementarias.

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003