

# **Sudamérica: nueva inestabilidad y desajustes de la subordinación militar\***

ERNESTO LÓPEZ

UNQ - PIFAS

elopez@unq.edu.ar

*El trabajo da cuenta de un nuevo patrón de inestabilidad en las relaciones del control civil sobre los militares, en donde confluyen tanto un “frente externo” (el apoyo del exterior para controlar una eventual insubordinación militar) como un “frente interno” (desajustes por inestabilidad económica, social y política en el seno de un Estado). De esta manera, la paz social se vuelve una condición necesaria para evitar desmanes internos que hagan tambalear la jerarquía de mando entre civiles y militares.*

## **I. Por qué Sudamérica y otras aclaraciones**

Todo recorte de objeto responde a los intereses de pesquisa de quien investiga. Es, en consecuencia, en alguna medida arbitrario. Como se sabe, este asunto ha sido expuesto y trabajado —de manera hasta ahora insuperable, a mi modo de ver— por Max Weber en su conocido ensayo sobre la objetividad en la ciencia y en la política sociales<sup>1</sup>. La opción por el escenario sudamericano, en lo que sigue, no escapa a estas determinaciones. Ha sido deliberadamente elegido. En los últimos trabajos e indagaciones que he realizado he ido constatando la creciente heterogeneización de ese otro escenario que ha venido recurrentemente ocupando a analistas e investigadores: América Latina. Y en función de ello he optado por restringir el alcance espacial de aquellos trabajos<sup>2</sup>.

---

\* Este trabajo es una versión revisada de la ponencia preparada para el XXV Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association (LASA)*; Las Vegas, 7-9 de octubre de 2004.

<sup>1</sup> En castellano hay varias ediciones y en no todas hay coincidencia en la traducción del título. Puede consultárselo, por ejemplo, bajo la denominación “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, (Weber, 1973).

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, López (2004).

Objeto siempre difícil y complejo América Latina dio, sin embargo, para fomentar abordajes unitarios y alentar la consideración de que era poseedora de una mínima homogeneidad. Allí están como expresión de esto en el plano institucional, los —entre otros— inestimables ejemplos de CEPAL, FLACSO y la propia LASA, además de los trabajos de innumerables investigadores.

No reniego de la posibilidad de que aún posea semejanzas, parecidos de familia y similitudes capaces de fundamentar tratamientos de conjunto. Pero en este caso me parece más conveniente restringir las miras y utilizar un recorte menos inclusivo pero más dado a la homogeneidad. *Por eso Sudamérica.*

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 '60 (Pion-Berlin, 2001). Señala allí que con anterioridad a dicho decenio había sido muy poco lo que se había escrito sobre el papel político de las Fuerzas Armadas. Con la aparición del libro de Edwin Liewuen *Arms and Politics in Latin America*<sup>3</sup>, precisamente en 1960, comienza una reversión de esa tendencia. Los trabajos aparecidos en el primer tramo de dicha década indagaron el papel modernizador que podían jugar las Fuerzas Armadas, para girar en el tramo final de la misma hacia el estudio del pretorianismo y el golpe de Estado. En los '70, el interés se orientó hacia el entendimiento de los orígenes de los gobiernos autoritarios y más tarde, en los tempranos '80, 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 democracia (Pion-Berlin, 1991: 4). 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

---

<sup>3</sup> Hay edición en castellano: Liewuen (1960).

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” (1991: 10)<sup>4</sup>.

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. Lowenthal, 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 de 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 *affaire* Pinochet, que se hallaba en desarrollo al momento de su redacción— Colombia, Ecuador y Venezuela (Pion-Berlin, 1991, xi-xii).

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<sup>5</sup>. *Por eso la preocupación por la inestabilidad y la subordinación militar* que —junto con el ya señalado alcance sudamericano— constituye el meollo de este texto. En este caso, se examina la situación de inestabilidad desde el año 1999.

Deseo señalar, finalmente, que todo lo que aquí se dice tiene un carácter meramente provisional, ya que la que sigue es apenas una prime-

---

<sup>4</sup> La traducción es mía.

<sup>5</sup> Este concepto refiere al universo de categorías elaborado por Samuel Huntington, en su conocido *El Soldado y el Estado*. Remite a lo que él llama relaciones civiles militares y especialmente a la cuestión de la subordinación militar a los poderes políticos constitucionales.

ra aproximación a una problemática —la de la reaparición de la inestabilidad económica y política y su impacto sobre la subordinación militar a escala sudamericana— sobre la que continúo trabajando. De modo que se trata solamente de un bosquejo inicial de una labor en desarrollo.

## II. Nueva inestabilidad

Los desencuentros 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 llamada a seguir causando la apertura hacia la globalización bajo formas que no hacían de la precaución y del sopesamiento de costos y beneficios valores a considerar, es abundante<sup>6</sup>. Las advertencias y admoniciones provenientes del mundo de la política fueron también frecuentes, o por lo menos, perfectamente visibles. Por ejemplo, Luis Ignacio *Lula* da Silva 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 neoliberalismo: 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 grave dislocamiento social producido, entre otros factores, por la incorporación de la automatización a la actividad productiva y por la apertura indiscriminada de los mercados, que reducen 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

---

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, entre otros, Rosanvallon (1995); Fitoussi y Rosanvallon (1997); Cohen (1998); Castel (1997 y 2004)

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” (López: 1998, 120). Esta fractura entre economía y sociedad, colocada por la perversa dinámica aludida arriba, se expresa también a través de la antinomia competitividad/inclusión, que configura una *disyuntiva* de hierro: tendencialmente el incremento de la productividad implica un descenso de la inclusión social y viceversa. La competitividad produce dislocamiento, vulnerabilización, disgregación y exclusión a nivel social. En tanto que la inclusión agrade la rentabilidad y la competitividad.

Este es el marco en el que se ha librado —y se libra aún— el combate entre el mercado y el Estado que ha sido típico de estos años, que como se sabe ha ido teniendo como resultado un sistemático triunfo del primero.

Esta problemática económico-social antinómica, que puede sintetizarse en la imagen de la fractura entre economía y sociedad o en la antedicha antinomia competitividad/inclusión, compromete dimensiones de fondo, estructurales. Obviamente se manifiesta en el día a día y es leíble, por lo mismo, en el nivel de la coyuntura. Pero remite a asuntos propiamente estructurales. Desde esta profundidad y desde esta densidad irradia efectos negativos sobre el mundo de la política en los “países emergentes”, que se manifiestan bajo la forma de impotentización de la política, precarización de los sistemas políticos y devaluación de la democracia<sup>7</sup>.

La primacía del mercado —que, vale puntualizarlo, se ha globalizado— sobre el Estado produce un impacto subordinador y aun impotentizador 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 al mercado sobre el Estado. Como es fácilmente comprensible, al perder la política capacidad de actuación autónoma y quedar sujeta a la economía (al mercado, extremando el planteo) merman sus posibilidades de funcionar adecuadamente como una de las alternativas principales para vehiculizar la intervención de la sociedad sobre sí misma (llamo a esto efecto impotentizador). Algunos fenómenos concomitantes se asocian a la generación de esa impotentización. Entre otros: el adelgazamiento de la posibilidad de acción soberana de los Estados; la

---

<sup>7</sup> Véase López (1998: 124 y ss), especialmente pp. 127-132.

marginación de los excluidos respecto de la política, por la vía de negarles la dotación mínima de recursos (y de derechos en estado práctico) que les posibiliten el ejercicio de la ciudadanía política; y el abandono de cualquier pretensión reguladora por parte del Estado.

Los sistemas políticos se vuelven precarios, entre otras razones, por la crisis de representación política que resulta de la dinámica perversa, del descalabro social y de la subordinación/impotentización de la política y por la aparición de extensas redes clientelares.

Finalmente, la democracia se devalúa pues impactan negativamente sobre ella todas las dolencias mencionadas anteriormente, que redundan en un funcionamiento precario o parcial de las instituciones republicanas, devaluación que a su vez termina: a) amparando prácticas espurias y/o excesivas por parte de quienes ejercen el poder<sup>8</sup> y b) facilitando la entrada de la influencia externa, que no siempre se orienta en beneficio del orden republicano vernáculo.

Un trabajo reciente de Joseph Stiglitz arroja luz sobre estas cuestiones desde un punto de vista especialmente esclarecedor: buena parte de las dolencias y de los efectos perniciosos que ha significado la globalización para las economías subdesarrolladas y para sus pueblos y sociedades se deriva de un modo específico de gestionarla<sup>9</sup>. Con la experiencia que le han dado sus años de pertenencia al Banco Mundial y con la reconocida agudeza de su mirada analítica, enlaza el desenvolvimiento de la globalización a un modo particular y concreto de gestionarla. Las premisas e ideas del Consenso de Washington han sido fomentadas y desplegadas por las que denomina “instituciones de la globalización” o bien “instituciones principales que gobiernan la globalización”: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, que constituyen a su juicio un “Gobierno global sin Estado global”<sup>10</sup>. Implacablemente crítico de las orientaciones y políticas del FMI, muestra una y otra vez, apelando al ejemplo de casos y experiencias concretas, cómo sus acciones, recomendaciones y presiones —a las que denomina “neoliberales”— impactaron negativamente sobre las economías de los países emergentes y sobre las condiciones de

---

<sup>8</sup> Una forma devaluada de la democracia es, también, la que Guillermo O'Donnell denomina *democracia delegativa*. Véase O'Donnell (1997).

<sup>9</sup> Stiglitz (2003). La idea de que hay modos específicos de gestionar la globalización lo lleva a admitir que existe la posibilidad de reformularla.

<sup>10</sup> Véase Stiglitz (2003: 29, 38, 44, 51).

vida de sus pueblos y sociedades. Es decir, “aterriza” al nivel de análisis de los actores, de una manera tan sencilla como indesmentible, lo que desde la perspectiva estructural es percibido y formulado como fractura, antinomia, descalabro y/o exclusión. Y facilita la interconexión y la “interfase” entre fenómenos económicos, sociales y políticos. Es posible reconocer claramente, por ejemplo, que las políticas de ajuste fiscal recurrentemente recomendadas por el FMI subordinan la política y precarizan los sistemas políticos. Al fin y al cabo, decisiones tomadas fuera de los sistemas políticos locales e impuestos en éstos por la presión de organismos como el FMI y la asimetría de poder que caracteriza las relaciones entre los países subdesarrollados o emergentes y las “instituciones de la globalización” implican menguas de soberanía, adelgazamiento del principio republicano de representación, descalabro social e impacto negativo sobre la constitución de ciudadanía, etc.

Todos estos procesos y fenómenos están en la base de la nueva inestabilidad que se ha hecho presente en América del Sur. Veremos seguidamente que muy pocos casos escapan a este cuadro general. Esa nueva inestabilidad, por otra parte, ha dado lugar a la aparición de desajustes en la subordinación militar. Ha reaparecido el golpe de Estado y también formas diversas de intervencionismo militar<sup>11</sup>. Examinaré estas cuestiones seguidamente.

### III. ¿Un destino sudamericano?

En su extraordinario Poema Conjetural, Jorge Luis Borges aborda el trágico final, en la naciente Argentina, 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 la muerte en un remoto y anegado pastizal, en la provincia de San Juan. Corre el año 1829. A través de la pluma de Borges, piensa Laprida:

“Yo que anhelé ser otro, ser un hombre  
de sentencias, de libros, de dictámenes

---

<sup>11</sup> He explicitado mi manera de entender el *intervencionismo militar* en diversos trabajos. Véase, por ejemplo, López (1982).

a cielo abierto yaceré entre ciénagas;  
pero me endiosa el pecho inexplicable  
un júbilo secreto. Al fin me encuentro  
con mi destino sudamericano.

...

Las befas de mi muerte,  
los jinetes, las crines, los caballos,  
se ciernen sobre mí... Ya el primer golpe,  
ya el duro hierro que me raja el pecho,  
el íntimo cuchillo en la garganta.”

¿Se encaminan 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 o del intervencionismo militar? Es inevitable —y conveniente— preguntárselo.

Un rápido repaso muestra el siguiente cuadro: Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela han vivido —cada cual a su modo— las turbulencias de la inestabilidad económica, social y política, en combinaciones variadas. Los seis países han pasado por la experiencia de la interrupción de gobiernos en ejercicio con mandatos todavía por cumplir y de la difícil búsqueda de caminos que permitieran sortear esas crisis.

Uruguay, por su parte, ha vivido, durante el año pasado y parte del actual, momentos difíciles desde el punto de vista de su estabilidad financiera, que preocuparon seriamente al presidente Batlle, debido a la posibilidad de que una corrida del mercado financiero afectara la estabilidad de su gobierno. Colombia, como se sabe, vive desde hace décadas atrapada por los sargazos de una guerra interna, que coloca a este país en una situación excepcional.

Brasil y Chile han sido afectados por contagio por crisis financieras originadas en otros países o regiones, pero han conseguido permanecer al margen de remezones internas mayores.

Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú han atravesado formas “neoliberales” de gestión de la inclusión en la globalización y han padecido, por lo mismo, tanto las fracturas que se han examinado más arriba como sus consecuencias en términos de inestabilidad. En Uruguay despuntó —como se ha dicho— una crisis financiera que, de haberse materializado, podría haber tenido consecuencias sociales y políticas impre-



visibles. Fue conjurada a tiempo merced a la ayuda externa<sup>12</sup>. Estos son los casos en los que es posible advertir, con alguna claridad, la influencia negativa de la globalización —gestionada desde una óptica “neoliberal”— y su impacto en términos de inestabilidad económica, social y/o política.

Venezuela y Colombia son casos especiales. Venezuela presenta un clivaje político de vieja data. Si bien en este caso es difícil ligar su situación de inestabilidad a la preexistencia de modalidades de inclusión neoliberal a la globalización, las cosas parecen allí ocurrir *a contrario sensu*: Hugo Chávez procura desarrollar una opción antineoliberal desde un discurso antiglobalización. De Colombia huelga reiterar su excepcionalidad.

Brasil y Chile son los dos únicos países de la región que, en el pasado inmediato, se han hallado a cubierto de episodios agudos de inestabilidad. Son dos casos casi polares. Siguiendo la línea interpretativa de Stiglitz podría decirse que Chile representa un caso exitoso de temprana inclusión en la globalización, que consiguió administrar adecuadamente y controlar y/o minimizar los efectos perniciosos de la apertura de su economía<sup>13</sup>. Brasil, en cambio, fue graduando en el tiempo —también exitosamente— su proceso de apertura, tomándose amplios márgenes y resguardos (en algunos períodos, incluso, marcando su autonomía respecto del FMI)<sup>14</sup>.

Por su parte, el panorama desde el punto de vista del control civil y los desajustes de la subordinación militar puede describirse como sigue.

El golpe militar reapareció en Ecuador y en Venezuela, en toda su dimensión: hubo levantamientos militares que 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 (respectivamente contra Mahuad y contra Chávez, que,

---

<sup>12</sup> La modalidad “neoliberal” de inserción de Uruguay en la globalización ha tenido (y continúa teniendo) consecuencias sociales altamente lesivas, que han impactado sobre la esfera política: la estabilidad política ha conseguido ser mantenida pero el electorado se ha desgarnado de los partidos históricos en una proporción considerable y ha pasado a apoyar al encuentro Progresista-Frente Amplio, que por primera vez ha ganado las elecciones presidenciales.

<sup>13</sup> Como ha sido, por ejemplo, el caso de los Tigres Asiáticos.

<sup>14</sup> El caso brasilero sería, salvando las distancias, parecido al chino. Según Stiglitz, China graduó y reguló su proceso de apertura, lo que le permitió alcanzar un resultado exitoso; Rusia, en cambio, produjo una apertura precipitada que produjo su fracaso y su entrada en *default*.

como se sabe, recuperó rápidamente el control de la situación). Hubo también un conato de golpe de Estado en Paraguay, en mayo de 2000.

En Paraguay, Perú, Argentina y Bolivia la salida anticipada de sus respectivos mandatarios y las transiciones a que dieron lugar mostraron diversas formas de desajuste de la subordinación militar. Sintéticamente expuestos, los respectivos cuadros han sido como sigue.

En Paraguay, el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, el 23 de marzo de 1999, desencadenó una turbulencia que arrastró en forma casi inmediata al entonces presidente Raúl Cubas Grau. Este fue sustituido el 28 de marzo por Luis González Macchi, que era hasta entonces el presidente del Parlamento. Como ya se ha mencionado, el 19 de mayo de 2000 se produjo un intento de golpe de Estado, cuya inspiración fue atribuida al general Lino Oviedo, sospechado también de ser el instigador del asesinato de Argaña. Ninguno de los dos hechos está, sin embargo, suficientemente esclarecido de manera que la responsabilidad de Oviedo no está, en rigor, demostrada. Oviedo pidió asilo en Argentina, en 1999, todavía en tiempos de Carlos Menem. Y se fugó en diciembre del mismo año, un día antes de que asumiera Fernando De la Rúa. Fue apresado en Brasil, en Foz de Iguazú, en junio de 2000 y permaneció en ese país hasta junio de 2004, fecha en la que regresó a Paraguay, donde se encuentra detenido y sometido a la justicia ordinaria.

Oviedo supo tener bastante predicamento dentro del ejército paraguayo. De allí que la tormenta política desatada en marzo de 1999 tuviera inmediatas repercusiones sobre las relaciones civiles-militares y la subordinación castrense. Tras el conato de golpe del 2000, el gobierno de González Macchi operó inteligentemente para disminuir la influencia de aquél en el Ejército. En la actualidad, ya bajo el gobierno de Nicanor Duarte —que reemplazó a González Macchi— la situación está relativamente estabilizada en lo político, aunque sigue habiendo turbulencia social, mientras el retorno de Oviedo ha colocado un gran interrogante. Las Fuerzas Armadas, en particular el Ejército, apoyan el orden republicano pero parecen moverse con alto grado de autonomía respecto del poder civil.

En Perú, los remezones producidos por las elecciones generales del 9 de abril de 2000 —Fujimori se adjudicó la victoria en la primera vuelta, pero hubo fundadas sospechas de fraude— y el escándalo desatado por la aparición pública de un video que mostraba a Vladimiro

Montesinos —jefe de inteligencia de Fujimori— sobornando a un legislador de la oposición, precipitaron la renuncia de éste, el 19 de noviembre de 2000. El Congreso se la rechazó y lo destituyó por “incapacidad moral permanente”, aceptó la renuncia del vicepresidente Ricardo Márquez y designó al hasta entonces presidente de ese cuerpo legislativo —en Perú el Parlamento es unicameral— Valentín Paniagua como presidente provisional. Gobernó hasta julio de 2001, cuando asumió Alejandro Toledo (con mandato hasta 2006), que ganó las elecciones de abril (primera vuelta) y junio (segunda vuelta) de 2001.

Poner orden frente a los desaguisados que una década en el poder de Fujimori habían producido en la relación entre el poder político y las instituciones militares —que apoyaron al entonces presidente en su autogolpe de 1992, toleraron a Montesinos y sostuvieron los resultados sospechados de fraudulentos de las elecciones de abril de 2000, por mencionar sólo algunos hechos salientes— fue una intención inicial de Toledo. En su discurso inaugural anunció una “reestructuración integral de todas las Fuerzas Armadas” con el objeto de “recuperar su dignidad [para] ponerlas a la altura de las nuevas exigencias del mundo competitivo”. Para ello, constituyó una Comisión para la Reestructuración y alentó un proceso de reforma bastante ambicioso, que además de cuestiones orgánicas y operacionales, consideraba la revisión de asuntos tales como la justicia militar, el sistema de inteligencia, la educación militar y el gasto en defensa. Con el avance de los problemas políticos que debió enfrentar Toledo —el descontento y movilización de diversos sectores populares, desde estudiantes a campesinos, caída del nivel de empleo, fuerte caída de sus índices de popularidad, entre otros— la reforma avanzó con dificultades y lentamente.

Argentina vivió en el período que comprende el gobierno de la Alianza y el interinato de Eduardo Duhalde, es decir, entre diciembre de 1999 y mayo de 2003, una inédita forma de *intervencionismo de baja intensidad*<sup>15</sup>.

Durante los '90 fue constante la presión del gobierno de los Estados Unidos sobre el gobierno local para que éste comprometiera a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Como es bien sabido, no se trató de una política específicamente dirigida a la Argentina, sino de una iniciativa de alcance continental. Por diversas razones, durante el

---

<sup>15</sup> En López (2002), ponencia que presenté en el Seminario de REDES 2002, en Brasilia y que trata precisamente ese asunto, aunque todavía no lo denominaba de esta manera.

largo decenio menemista (Carlos Menem fue presidente entre 1989 y 1999), no obstante el “alineamiento automático” que éste buscó con los Estados Unidos y las “relaciones carnales” que Guido Di Tella —su canciller— proclamó (y que terminaron valiéndole a la Argentina el reconocimiento como Aliado extra-OTAN), el involucramiento pretendido por los Estados Unidos no se produjo.

Con la llegada de la Alianza al poder y de De la Rúa a la presidencia, y no obstante compromisos electorales en sentido contrario, se lanzaron algunas iniciativas tendientes a unificar las funciones de seguridad y defensa. En la primera mitad de 2001, el entonces ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, impulsó la fusión de la Prefectura Naval Argentina, orgánicamente dependiente en ese entonces, del Ministerio del Interior, con la Armada, quedando todo bajo la égida del Ministerio de Defensa. La idea, presentada en agosto de 2001, se justificó en la necesidad de efectuar ahorros: se calculaba que entre la reducción de personal y la eliminación de tareas e instituciones superpuestas, podía llegar a producirse un ahorro anual de más de 60 millones de dólares. La iniciativa fue respaldada por la Jefatura de Gabinete y fue apoyada públicamente por la conducción naval. El Secretario de Seguridad del Ministerio del Interior y la conducción de la Prefectura, en cambio, se opusieron terminantemente. En la opinión pública predominaron las críticas, que pusieron el acento sobre la ampliación indebida de las misiones de la Armada que la iniciativa implicaba, que —se dijo— iba a terminar involucrándola en acciones de seguridad interior —la Prefectura desempeña tareas de policía costera y de puertos— y de inteligencia interna, que le están explícitamente vedadas por la legislación vigente.

Los debates se extendieron por aproximadamente un mes y se empalmaron con los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos. Con posterioridad a éstos, la posición de los que venían preconizando la inconveniencia de mantener la distinción entre las funciones de seguridad y defensa pareció fortalecerse. Desde el Ministerio de Defensa y con el apoyo explícito de los generales Juan Carlos Mugnolo y Ricardo Brinzoni —respectivamente, en ese entonces, Jefe del Estado Mayor Conjunto y del Estado Mayor del Ejército— se profundizó la ofensiva destinada a redefinir los conceptos de seguridad y defensa, a dar mayor participación a las Fuerzas Armadas en actividades contra el terrorismo y a producir cambios, inclusive, en el proyecto de Ley de Inteligencia Nacional, que se encontraba en

trámite en el Parlamento. El propio presidente de ese entonces, Fernando De la Rúa, alentó la reconversión conceptual, en declaraciones que recogieron los diarios el 25 de septiembre. A su juicio, los atentados del 11 de septiembre demostraban que el terrorismo internacional constituía una agresión externa y, por lo tanto, debía entenderse como un asunto ligado a la defensa y no, como había sido hasta ese entonces, como un problema referido a la seguridad pública. Paradojalmente, en un país que había padecido dos importantes atentados a manos del terrorismo internacional, en 1992 y 1994, su más encumbrada dirigencia política y militar descubría ese tipo de terrorismo recién el 11 de septiembre de 2001.

Desde ese momento arreciaron las declaraciones y las iniciativas orientadas a modificar el marco conceptual y unificar las funciones estatales de seguridad y defensa. El ministro Jaunarena y los jefes militares recurrieron con insistencia a los medios escritos.

Los dramáticos sucesos del 20 y 21 de diciembre de ese mismo año vinieron a poner fin al gobierno de Fernando De la Rúa. El torbellino sin parangón en la entera historia argentina que se desencadenó a partir de aquellos hechos, que colocó en funciones a cuatro presidentes en un plazo menor de diez días, generó una curiosidad: el ministro Jaunarena y todos los jefes militares permanecieron en sus cargos.

Ya con Eduardo Duhalde en la Casa Rosada —el último de la serie mencionada arriba— la unificación de las funciones de seguridad y defensa reingresó —otra vez, como había ocurrido cuando se lanzó la iniciativa de que la Armada absorbiera a la Prefectura— por una puerta lateral. El diario *Página/12* del 22 de abril de 2002 informaba que el general Hernán Olmos, Jefe del II Cuerpo de Ejército, había efectuado declaraciones en las que había indicado que no se podía descartar el empleo del instrumento militar ni para controlar desbordes sociales ni para encarar acciones antiterroristas en la zona de la Triple Frontera.

A diferencia de De la Rúa, Duhalde no tenía compromiso con la mencionada unificación de funciones. Tenía, sí, las prioridades colocadas en otro lado, como es comprensible si se considera que tuvo que hacerse cargo de un país virtualmente en llamas. El mantenimiento de Jaunarena como ministro —y con él, la permanencia de los jefes militares provenientes del período anterior— fue el resultado de un acuerdo de gobernabilidad apresuradamente tejido con una parte de la Unión Cívica Radical, en las horas previas a su asunción.

Jaunarena y la cúpula del Ejército no dejaron pasar la oportunidad de insistir sobre el asunto. Protagonizaron, por ejemplo, una jornada que resultó emblemática de lo que se viene diciendo, en un seminario organizado por la Universidad del Salvador y la ONG Época, a fines de mayo de 2002. Allí, el ministro Jaunarena, en presencia de varios jefes militares —entre otros el general Mugnolo, Jefe del Estado Mayor Conjunto— se despachó a gusto: “la distinción entre seguridad y defensa es una categoría superada. A esta altura dividir en compartimientos estancos es un anacronismo”, expuso, según constata el diario Clarín del 1° de junio. Brinzoni, en el mismo evento, llegó todavía más lejos: “muy posiblemente —dijo— ha llegado la hora de pensar si una buena solución no es unificar Defensa con Seguridad bajo un mismo ministerio”. Este “superministerio”, a su juicio, debía incluir a las Fuerzas Armadas, las de seguridad (Gendarmería y Prefectura), a la Policía Federal y a cada una de las policías de las 23 provincias argentinas.

Nada de esto —que es apenas una muestra de una panoplia de “iniciativas propias” desarrolladas por los militares en el período indicado— daría más que para un comentario irónico que destacase los pintoresquismos del “color local”, si no fuera porque navegó a contracorriente de leyes fundamentales en vigencia, regulatorias de las actividades del sector: la de Defensa Nacional y la de Seguridad Interior. De hecho —y en alguna medida con la anuencia de las autoridades de turno, especialmente en el período de De la Rúa— incurrieron contra el Estado de derecho y reasumieron pautas intervencionistas sobre la escena política —bien que de *baja intensidad*, como se ha señalado— que se creían superadas.

Afortunadamente, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, en mayo de 2003, que encaró con inusual firmeza el reencuadramiento de las relaciones civiles-militares, las cosas volvieron a un cauce razonable no obstante algunos chispazos iniciales.

Gonzalo Sánchez de Lozada, pertinaz impulsor de una alternativa “neoliberal” para Bolivia terminó pagando el precio de la protesta social. Entre paros cívicos, marchas, huelgas generales, manifestaciones campesinas, bloqueos y enfrentamientos sangrientos su gestión terminó arrasada y resignó su cargo de presidente, el 17 de octubre de 2003, antes de concluir el mandato. Lo reemplazó Carlos Mesa, quien fuera hasta entonces su vicepresidente.

Como consecuencia de estos movimientos ha quedado constituida una poco frecuente situación. El actual presidente goza de un amplio reconocimiento y apoyo populares, debido, entre otros motivos, a su posición en materia de hidrocarburos —acaba de ganar un importante referéndum relativo a este tema— y a su decisión de interrumpir la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Chile que estaba muy avanzada ya en tiempos de Sánchez de Lozada y relanzar, en cambio, la exigencia de una salida al mar. Pero simultáneamente, Mesa no tiene fuerza propia en el Parlamento; carece de legisladores que le respondan directamente. De modo que se ha establecido una situación de mucha fluidez, que obliga a negociaciones y conversaciones permanentes en la búsqueda de un equilibrio no siempre fácil de alcanzar. Las Fuerzas Armadas están jugando en apoyo de Mesa —lo que no es poco, en el marco de un cruce permanente de presiones corporativas de campesinos, cocaleros, obreros y comunidades originarias— pero la situación dista de haberse estabilizado.

Este es a grandes rasgos el panorama de inestabilidad que se ha instalado en numerosos países de América del Sur y el concomitante cuadro de desajustes de la subordinación militar.

Es de suma importancia destacar que el consenso sobre el valor de la democracia, no obstante los tropiezos, parece todavía firme en las distintas sociedades, a escala sudamericana (y, aun, continental). Cabe señalar, por otra parte, que las crisis políticas de los últimos 5 años se autoprocesaron, es decir, se resolvieron desde el interior mismo del régimen republicano, en todos los casos sudamericanos considerados. Existe, además, el Compromiso Democrático fijado en el ámbito 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 hicieren. Y en el plano internacional, existe también un sólido apoyo a favor de la democracia.

Es difícil negarse a la esperanza, no obstante la hondura de algunas crisis y de algunos enfrentamientos. Pero sería peligroso desatender los hechos. Subsisten desajustes en la subordinación militar, como consecuencia de la “nueva” inestabilidad que se ha examinado más arriba. Prestarle oídos, fijar nuestra atención en estos hechos es una responsabilidad de la hora, para académicos y políticos.

#### IV. Tres asuntos para redondear un final abierto

En lo que sigue analizaré tres cuestiones, a mi modo de ver, fuertemente ligadas a la estabilidad política de la región, a la posibilidad de persistencia en ella del orden republicano, a la estabilidad política de la misma y a la aparición de desajustes en la subordinación militar: 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.

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. Las 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 denunciar el Tratado Anti Misiles Balísticos. 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 a escala regional, 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 a resaltar de los golpes militares; no fue el único pero fue sí significativo<sup>16</sup>. Si al influjo de alguna actualización doctrinaria, como la que se acaba de mencionar referida a la guerra preventiva, los Estados Unidos llegasen a cambiar su actual concepción no favorecedora del intervencionismo militar, los golpes militares serían probablemente más factibles<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Para repasar mi concepción sobre los golpes de Estado a escala regional, véase López (1982).

<sup>17</sup> Esto ya ha ocurrido en el pasado. Véanse, por ejemplo, las apreciaciones de Lieuwen – insospechable de parcialidad – referidas a que “los Estados Unidos se exponen a que se diga



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 políticos. 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 palmaria-mente. 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 por ciento de la población por debajo de la línea de pobreza y un desempleo que todavía hoy ronda el 15 por ciento. 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 impotentización de la política, la precarización de los sistemas políticos y la devaluación de la democracia. Una mirada optimista del asunto podría señalar que —como ya ha sido mencionado— 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

---

que su insistencia en mantener la estabilidad política como defensa contra la amenaza comunista los lleva a mimar dictadores” (1960: 284), o bien: “puede evitarse el patrocinio del militarismo y la dictadura y de esta manera aumentar las oportunidades de que los gobiernos descansen sobre una base representativa” (1960: 317). Como ya ha sido señalado ese libro se editó por primera vez en 1960. Lieuwen se refiere, desde luego, a las consecuencias negativas sobre la institucionalidad democrática latinoamericana resultantes de la priorización de los intereses de seguridad de Estados Unidos.

políticos establecidos entraron en crisis y se volvieron precarios al punto que han aparecido varios e inesperados actores nuevos (por ejemplo: Toledo, Gutiérrez, Kirchner e incluso el mismo Chávez). 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 ¿cuántas veces más podrá reiterarse este ciclo sin que el propio sistema democrático quede puesto en entredicho?

## V. Conclusiones

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” social.

Finalmente, lo que la experiencia de estos últimos años muestra es que el control civil sobre las Fuerzas Armadas está directamente ligado a la existencia tanto de un régimen legal institucional como de un sistema político, adecuados y sólidos. En demasiados casos de los examinados, los desajustes en la subordinación militar han corrido parejos con la inestabilidad económica, social y política y con la insuficiencia de los propios sistemas políticos para lidiar con los graves problemas que han debido enfrentar.

## Bibliografía

- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.  
Castel, Robert (2004). *La inseguridad social*, Buenos Aires, Manantial.

- Cohen, Daniel (1998). *Riqueza del mundo*, Buenos Aires, F.C.E.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon (1997). *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Huntington, Samuel (1995). *El soldado y el Estado*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Liewuen, Edwin (1960). *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Sur.
- López, Ernesto (1982). "Militarismo latinoamericano", en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- López, Ernesto (1998). "Globalización y democracia: esbozos", en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 7/8, UNQ, abril.
- López, Ernesto (2002). "Nuevos desafíos a la defensa y la seguridad: el impacto en las relaciones civiles-militares, el caso argentino", Ponencia presentada en el *Seminario de REDES*, Brasilia.
- López, Ernesto (2004). "La situación estratégica sudamericana", en *L'Ordinaire Latino-Americain*, N° 195, IPEALT/Université de Toulouse-Le Mirail, enero-marzo.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- Pion-Berlin, David (ed.) (2001). *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Stiglitz, Joseph (2003). *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Taurus.
- Weber, Max (1973). "La 'objetividad' cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.

### **Palabras clave**

Sudamérica - control civil - militares - inestabilidad - paz social

### **Key words**

South America - civil control - military - instability - social peace

### **Abstract**

This paper deals with a new pattern of instability in the relationship between civil control and militaries. In this context, it is possible to see that external and internal factors have a strong influence over the level of military obedience and regime stability in South American countries. The external factor is related to the international support given in situations of high instability. The internal one is directly related to the level of social peace, being the cause for a search of a new balance between social policies and economic ones.